



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE  
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

Brasília (DF), 29 de maio de 2020.

**Informação nº:** 57/2020 – DIGEM3

**Processo nº:** 22100/2019-e

**Jurisdicionada:** Secretaria de Estado de Transporte e Mobilidade do DF

**Assunto:** Representação

**Ementa:** Representação, com pedido de medida cautelar, formulada pela URBI Mobilidade Urbana (Consórcio HP-ITA), versando sobre supostas irregularidades na edição das Portarias nº 71 e 72/2019 – SEMOB/DF. Decisão nº 3.635/2019. Conhecimento da Representação. Diligência. Retorno dos autos ao órgão técnico, para pronunciamento quanto à cautelar requerida. Decisão nº 3.760/2019, pelo apensamento do Processo nº 23220/2019-e, referente a Representação de Deputado distrital, aos correntes autos. Decisão nº 4.277/2019. Indeferimento da medida cautelar requerida pela URBI. Reiteração da diligência. Recebimento de informações da SEMOB e das Concessionárias do Sistema de Transporte Público Coletivo do DF – STPC/DF. Interposição de Recurso em face da Decisão 4.277/2019. Decisão nº 474/2020: conhecimento e improvimento do recurso interposto, denegando a cautelar. Requerimento nº 1296/2020, da Comissão de Fiscalização, Governança, Transparência e Controle – CFGTC, da Câmara Legislativa do Distrito Federal, para realização de auditoria no STPC/DF. Decisão nº 1.084/2020 (Processo nº 00600-00000120/2020-91-e): registro das informações veiculadas no Requerimento da CLDF na pasta permanente da SEMOB/DF, com vista a subsidiar o planejamento de auditoria operacional prevista no PGA/2020 (Processo nº 9.570/2019-e). **Nesta fase:** Análise de mérito da Representação. Matéria conexa com a que consta do Processo nº 5964/2015 (sobrestado). Insubsistência da causa de sobrestamento. Pelo levantamento do sobrestamento do Processo nº 5964/2015 e apensamento aos presentes autos, com o fito de evitar decisões conflitantes. Pela procedência da Representação ofertada pela URBI Mobilidade Urbana. Pela não aplicação do item 1 da Cláusula XI e subitens “1.3.a”, “1.3.b” e item 4 da Cláusula XVII dos Contratos de Concessão originários da Concorrência nº 01/2011-ST/DF, por irregulares. Pela anulação das Portarias de nºs 71, 72, 80 e 81/2019, mantendo-se os efeitos das Portarias/SEMOB de nºs 56 a 60/2018. Pela expedição de determinações à SEMOB/DF. Conhecimento à Representante, à Procuradoria-Geral do Distrito Federal e à Câmara Legislativa do Distrito Federal. Pela improcedência da Representação ofertada pelo Instituto Brasileiro de Estudo e Defesa das



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE  
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

Relações de Consumo – IBEDEC/DF, tratada no Processo nº 5964/2015, com conhecimento ao Representante. Arquivamento.

Senhor Diretor,

Tratam os autos de Representação, com pedido de medida cautelar, formulada pela URBI Mobilidade Urbana (consórcio HP-ITA, constituído pelas empresas HP TRANSPORTES COLETIVOS LTDA. e ITA EMPRESA DE TRANSPORTES LTDA.), versando sobre supostas irregularidades na edição das Portarias nºs 71/2019 e 72/2019, editadas pela Secretaria de Transporte e Mobilidade do Distrito Federal – SEMOB/DF, atribuindo novo valor de tarifa técnica concernente à Viação Pioneira Ltda. (peça 3).

## I. DOS ANTECEDENTES

2. A Representação da concessionária Urbi Mobilidade Urbana (consórcio HP – ITA), se insurge contra a edição das Portarias SEMOB nºs 71/2019 e 72/2019, ao argumento de que a revisão tarifária conteria irregularidades, além de ter significado a elevação da tarifa técnica atribuída à Viação Pioneira Ltda, com prejuízo ao erário.

3. Na espécie, a Representante informa que os contratos de concessão entabulados entre as empresas de ônibus e o Distrito Federal, oriundos da Concorrência nº 1/2011 – ST/DF, estariam desequilibrados desde a sua celebração, em razão das premissas econômico-financeiras equivocadas adotadas no Edital do referido certame, inclusive sendo tal fato de conhecimento deste Tribunal (Processos nºs 12.086/2011 e 5.964/2015), da Controladoria-Geral do Distrito Federal – CGDF e da Câmara Legislativa do Distrito Federal – CLDF.

4. Dessa forma, a maioria das concessionárias estaria recebendo tarifa técnica que não cobriria os correspondentes custos de operação, o que lhes acarretaria prejuízos. Sustenta que a Viação Pioneira Ltda., em contraste, estaria **operando com ganhos indevidos**, por ter oferecido proposta com retornos completamente desvirtuados e superfaturados, expressos por sua Taxa Interna de Retorno – TIR em valor percentual superior ao estabelecido pelo edital (12%).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE  
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

5. A SEMOB/DF, após ter procedido uma primeira revisão, em 2015, apenas para as tarifas técnicas da Viação Pioneira e da Viação Marechal, resolveu, em 2016, instaurar processo de revisão geral, objetivando mitigar os possíveis prejuízos provocados ao Erário.
6. Todavia, após a revisão procedida por meio da Portaria/SEMOB nº 22/2016, instituindo o que chamou de **tarifa técnica provisória**, a jurisdicionada entendeu pela necessidade de contratação de **auditoria independente** para avaliação da situação. Para esse mister, foi contratada a Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (FGV/SP) – Contrato/SEMOB nº 001/2017, tendo por objeto estudo sobre qual seria o valor adequado das tarifas técnicas devidas às concessionárias do serviço de transporte coletivo distrital, segundo trazido na representação.
7. Com base nos estudos elaborados pela FGV, foram editadas as Portarias/SEMOB de nºs 56 a 60/2018, fixando novas tarifas técnicas para cada concessionária. Contudo, a Viação Pioneira Ltda. não teria concordado com a tarifa que lhe fora atribuída por meio da **Portaria nº 57/2018**, tendo ingressado com ação judicial para revisão do referido normativo. No âmbito administrativo, também por provocação da Viação Pioneira Ltda., a SEMOB/DF teria constituído, em junho de 2019, Grupo de Trabalho para análise do pleito.
8. Com base no Relatório do Grupo de Trabalho constituído pela Portaria Conjunta SEMOB/DFTRANS<sup>1</sup> nº 10/2019, a SEMOB/DF, sem a oitiva das demais concessionárias, teria editado as Portarias nºs 71/2019 e 72/2019, as quais teriam resultado na elevação da tarifa técnica atribuída à Viação Pioneira Ltda., com possível prejuízo ao erário.
9. Houve ainda aditamento à Representação (peça 13), quando foi alegado, de forma equivocada, suposto arquivamento deste feito nesta Corte de

---

<sup>1</sup> A DFTRANS foi extinta pela **Lei distrital nº 6.334, de 19.07.2019**, e suas competências transferidas para a SEMOB/DF, *verbis*:

*“Art. 1º Fica extinta a Transporte Urbano do Distrito Federal - DFTrans, criada pela Lei nº 241, de 28 de fevereiro de 1992.*

*Art. 2º As competência e atribuições da DFTrans passam a ser exercidas pelo Distrito Federal, por intermédio da Secretaria de Estado de Transporte e Mobilidade do Distrito Federal - SEMOB. [...].”*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE  
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

Contas. Na oportunidade, foram trazidas informações relativas aos Processos/TJDFT nºs 0707697-78.2018.8.07.001<sup>2</sup> e 0718369-68.2019.8.07.0000<sup>3</sup>.

10. A Representação em evidência trouxe como pleito, em **sede de cautelar**, o seguinte pedido:

*“(i.1) suspender os efeitos das Portarias SEMOB nº 71 e 72/2019, restituindo-se as Tarifas Técnicas vigentes conforme as Portarias SEMOB nº 56 a 60/2018; e*

*(i.2) suspender a tramitação do Processo SEMOB nº 00090-00000329/2019-63<sup>4</sup>, até que esse E. Tribunal analise a pertinência de sua continuidade”.*

11. Como pedido principal, requer a **anulação** das **“Portarias SEMOB nº 71 e 72/2019, devido às violações ao devido processo legal que levaram à sua emissão; aos vícios relacionados à sua motivação; à insegurança jurídica provocada por sua emissão; e aos prejuízos ao Erário e ao interesse público local, que indubitavelmente seriam produzidos a partir de sua manutenção”**.

12. Nesse ínterim, houve publicação das Portarias/SEMOB nºs 80 e 81/2019<sup>5</sup>, promovendo alterações, também, na tarifa técnica da concessionária Viação Piracicabana Ltda.

13. Em análise preliminar, este Tribunal entendeu por, primeiramente, ouvir a jurisdicionada e também as concessionárias alcançadas pela edição das Portarias vergastadas, a teor da Decisão nº 3.635/2019 (peça 21), transcrita a seguir:

---

<sup>2</sup>Processo/TJDFT nº 0707697-78.2018.8.07.0018: trata de ação ordinária ajuizada pela Viação Pioneira, concessionária de serviço de transporte coletivo de passageiros, em face do Distrito Federal, para que fosse decretada a nulidade da Portaria/SEMOB nº 57/2018 (Processo extinto, sem julgamento do mérito; ainda pendente de arquivamento).

<sup>3</sup>Processo/TJDFT nº 0718369-68.2019.8.07.0000: trata de Mandado de Segurança impetrado pela Urbi Mobilidade Urbana (Consórcio HP – ITA), pedindo a suspensão dos efeitos das Portarias/SEMOB nºs 71 e 72/2019 (liminar foi indeferida, por erro na via eleita; após, houve pedido de desistência e o processo foi extinto, sem resolução de mérito).

<sup>4</sup> Trata-se do Processo Administrativo onde estavam sendo realizados estudos pela SEMOB de reavaliação das revisões procedidas de 2015 a 2018, com vistas à revisão tarifária requerida pela Viação Pioneira Ltda., em 2019.

<sup>5</sup> A Portaria nº 80/2019 anulou a Portaria nº 56/2018, e a Portaria nº 81/2019 procedeu reajustamento da tarifa técnica da Viação Piracicabana Ltda. (sem revisão).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE  
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

**DECISÃO Nº 3.635/2019:**

*“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I –tomar conhecimento: a) da Representação, com pedido de medida cautelar, formulada pela Urbi Mobilidade Urbana (consórcio contratual privado constituído pelas empresas HP TRANSPORTES COLETIVOS LTDA. e ITAEMPRESA DE TRANSPORTES LTDA.), versando sobre supostas irregularidades na edição das Portarias nºs 71/2019 e 72/2019 – SEMOB/DF (e-DOC 6B81FAB2-c), ante o preenchimento dos requisitos de admissibilidade previstos nos incisos I a IV do § 2º do art. 230 do RI/TCDF c/c o disposto no art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666/1993; b) da Informação nº 73/2019 – DIGEM3 (e-DOC 13D4ED29-e); c) do aditamento à exordial e respectivos anexos (e-DOCBA310D1E-c); d) da Informação nº 86/2019 – DIGEM3 (e-DOC D75A9966-e); e) das Portarias nºs 80/2019 e 81/2019 – SEMOB/DF, publicadas no DODF de09.10.2019, alusivas à tarifa técnica do Contrato de Concessão nº 011/2013-ST, celebrado com a Viação Piracicabana Ltda.; II – determinar à Secretaria de Estado de Transporte e Mobilidade do Distrito Federal – SEMOB/DF que, no prazo de 5 (cinco) dias: a) manifeste-se acerca do teor dos fatos representados nos e-DOCs 6B81FAB2-c e BA310D1E-c, com fulcro no art. 277, § 3º, do RI/TCDF; b) **apresente toda fundamentação técnico-legal que motivou a prolação das Portarias nºs 71/2019, 72/2019, 80/2019 e 81/2019 –SEMOB/DF, encaminhando ao Tribunal os documentos que julgar pertinente; c)encaminhe cópia digital ou disponibilize acesso eletrônico ao Processo SEIGDF nº 00090-00000329/2019-63, que trata do Grupo de Trabalho instaurado para “reavaliação de todos os processos de revisão tarifária instaurados durante a Concessão, nos termos da Portaria Conjunta nº 10, de 5 de junho de2019”, bem como dos demais autos que possuam relação com a matéria ora em apreço; III – conceder prazo de 5 (cinco) dias, em homenagem aos princípios do contraditório e da ampla defesa: a) à Viação Pioneira Ltda. para, querendo, manifestar-se quanto ao conteúdo da peça exordial e respectivo aditamento; b) à Viação Piracicabana Ltda. para, querendo, manifestar-se sobre as Portarias nºs 80/2019 e 81/2019 – SEMOB/DF; [...].”***

(Grifamos)

14. A manifestação da jurisdicionada em relação a essa Decisão veio por meio do Ofício SEI-GDF no 1389/2019 - SEMOB/GAB/ASTEC, de 08.11.2019 (peça 52). Referido expediente se fez acompanhar de vasta documentação.

15. Antes, porém, a jurisdicionada já havia encaminhado os Ofícios SEI-GDF nºs 1191 e 1246/2019 (peças 33 e 34, respectivamente), com o intuito de dar conhecimento a esta Corte de Contas acerca dos resultados do estudo que estava em fase de conclusão para revisão das tarifas técnicas das operadoras do



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE  
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

STPC/DF, expedientes esses que vieram acompanhados de parte da mesma documentação trazida pelo Ofício nº 1389/2019 (peça 52), em especial o Relatório SEI-GDF nº 2/2019 - SEMOB/GAB/AJL e a Informação Técnica SEI-GDF nº 4/2019 - SEMOB/GAB/AJL.

16. Quando da avaliação da pertinência de adoção de medida cautelar, procedida na assentada de 10.12.2019, este Tribunal concluiu que não estavam presentes os requisitos para sua concessão. Naquela oportunidade, foi ainda reiterada diligência à SEMOB/DF para apresentação das informações necessárias à análise da representação em exame, consoante termos da Decisão nº 4.277/2019, *in verbis*:

**Decisão nº 4.277/2019**

*“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento: a) dos esclarecimentos prestados pela: 1. Viação Pioneira Ltda. (e-DOC 2F9073CA-c), tendo em conta o previsto no item “III-a” da Decisão n.º 3.635/2019; 2. Secretaria de Estado de Transporte e Mobilidade do Distrito Federal – SEMOB/DF, por meio dos Ofícios SEI-GDF nº 1389/2019 - SEMOB/GAB/ASTEC e documentos anexos (e-DOC CC66F22D-c) e Ofício SEIGDF nº 1419/2019 - SEMOB/GAB/ASTEC (e-DOC D3A7CE53-c), em cumprimento ao disposto no item II da Decisão n.º 3.635/2019; 3. Viação Piracicabana Ltda. (e-DOC 9404142E-c), em atenção ao preconizado no item “III-b” da Decisão n.º 3.635/2019; b) da Informação n.º 100/2019-DIGEM3 (eDOC 028817E0-e); II – **denegar a medida cautelar** requerida na representação e aditamento de e-DOCs nºs 6B81FAB2-c e BA310D1E-c, no tocante às Portarias n.ºs 71/2019, 72/2019, 80/2019 e 81/2019 – SEMOB/DF, por ausência dos requisitos previstos no art. 277, “caput”, do RI/TCDF; III – **determinar à Secretaria de Estado de Transporte e Mobilidade do Distrito Federal – SEMOB/DF que, no prazo de 15 (quinze) dias, em reiteração aos itens “II.b” e “II.c” da Decisão n.º 3.635/2019, encaminhe ao Tribunal: a) toda a fundamentação técnico-legal que motivou a prolação das Portarias SEMOB n.ºs 72/2019 e 81/2019, remetendo, inclusive, em meio eletrônico, as planilhas, em formato Microsoft Excel, com as fórmulas correspondentes, que subsidiaram a confecção das tabelas constantes do anexo da Nota Técnica SEIGDF nº 1/2019 - SEMOB/ST/SUACOG/DITAR, de 01.08.2019; b) cópia digital do inteiro teor do Processo SEI-GDF n.º 00090-00000329/2019-63, concernente à “reavaliação de todos os processos de revisão tarifária instaurados durante a Concessão”, bem como dos demais autos que possuam relação com a matéria debatida no processo em exame; [...].”***

(Grifamos)



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE  
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

17. A jurisdicionada foi comunicada da Decisão pelo Ofício nº 8772/2019 — GP (peça 69), entregue em 16.12.2019 (peça 70). Considerando as normas regimentais, o prazo para resposta expiraria em 29.01.2020. Tempestivamente, ingressou nesta Casa o Ofício nº 76/2020 – SEMOB/GAB/ASTEC, de 14.01.2020, em resposta ao *decisum* de referência (peça 83).
18. Em verificação às informações carreadas aos autos, constatou-se ainda ausência de cópia do Processo SEI-GDF nº 00090-00000329/2019-63, objeto de requisição por meio da Decisão nº 3.635/2019, reiterada pela Decisão nº 4.277/2019 (subitem *III.b*).
19. A omissão foi sanada em resposta a Diligência Saneadora, a teor do Ofício nº 03/2020 – SEGEM-DS (peça 84). A jurisdicionada compareceu com o Ofício nº 249/2020 – SEMOB/GAB/ASTEC (peça 85), acompanhado da cópia do Processo pertinente (Anexos\_Ofício\_249-2020-Semob - documentos associados aos autos).
20. Ainda na data de 10.02.2020, deu entrada nesta Corte de Contas recurso inominado da URBI Mobilidade Urbana (peça 86), em face do item II da Decisão nº 4.277/2019, que havia denegado a concessão da cautelar requerida na Exordial.
21. Em sede de reanálise, foi exarada a Decisão nº 474/2020 (peça 90), que manteve o entendimento anterior, pelo não cabimento da suspensão cautelar das Portarias/SEMOB nº 71 e 72/2019, nos seguintes termos:

**DECISÃO Nº 474/2020**

*O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento: a) dos Ofícios nºs 51/2020 (e-doc 648E7C12-c), 76/2020 (e-doc 5D7E2E67-c) e 249/2020-SEMOB (edoc F7A906DA-c), encaminhados em atenção à Decisão nº 4.277/19, cujo teor deverá ser examinado em momento oportuno pelo relator original dos autos; b) do recurso inominado interposto pela URBI Mobilidade Urbana em face do inciso II da Decisão nº 4.277/19, **para, no mérito, negar-lhe provimento, visto que estão ausentes os requisitos previstos no art. 277 do Regimento Interno do TCDF**; II – dar ciência desta decisão ao recorrente, na forma do § 2º do art. 4º da Resolução-TCDF nº 183/07; III – autorizar: a) o envio de cópia desta decisão ao Núcleo de Recursos, como forma de viabilizar os correspondentes registros; b) o retorno dos autos à Secretaria de Fiscalização de Gestão Pública, Infraestrutura e Mobilidade, para adoção das providências cabíveis.*

(Grifamos)



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE  
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

22. Nesse ínterim, ingressou solicitação de realização de auditoria nos dados que levam à tarifa técnica do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal – STPC/DF, de autoria do Deputado distrital Chico Vigilante, encaminhada pela Câmara Legislativa do Distrito Federal – CLDF por meio do Ofício nº 383/2019 – GMD (e-DOC E9B02450-c). Em análise do referido expediente, levada a efeito no âmbito do Processo nº 23220/2019, este Tribunal entendeu pelo apensamento daquele feito aos presentes autos, para subsidiar a análise da matéria ora em discussão, consoante Decisão nº 3.760/2019.

23. Mais recentemente, foi encaminhado ao Tribunal o Requerimento nº 1296/2020, da Comissão de Fiscalização, Governança, Transparência e Controle – CFGTC, da Câmara Legislativa do Distrito Federal – CLDF, também com o intuito de realização de auditoria no STPC/DF, documento esse analisado no Processo nº 00600-00000120/2020-91-e. Pela Decisão nº 1.084/2020, esta Corte de Contas entendeu pelo registro das informações veiculadas nessa solicitação na Pasta Permanente da SEMOB/DF, com vista a subsidiar o planejamento de auditoria operacional prevista no PGA/2020, tratada no Processo nº 9.570/2019-e.

24. Passemos, então, às manifestações das concessionárias que compareceram aos autos e também da SEMOB/DF, formuladas em atenção às aludidas Decisões nºs 3.635/2019 e 4.277/2019.

## **II. DA MANIFESTAÇÃO DA VIAÇÃO PIONEIRA (Peça 50)**

25. As alegações expendidas pela Viação Pioneira Ltda. podem ser assim resumidas:

- aduz que atos unilaterais do Poder Concedente teriam resultado em desequilíbrio econômico-financeiro de todos os contratos de Concessão, por supostas alterações de premissas do edital posteriormente à apresentação das propostas financeiras, tornando “irreais” os dados e projeções constantes de tais propostas, já que estas foram elaboradas com base em informações e estimativas trazidas no Edital (p. 2);
- argumenta que a Urbi teria sido a principal beneficiária da edição das Portarias contestadas (56 a 60/2018), por desrespeito à Taxa Interna de Retorno (TIR) e ao Valor Presente Líquido (VPL) estabelecidos originalmente nos contratos (pp. 2 a 4);
- sustenta que a Urbi alega, de forma infundada, que a revisão tarifária obtida pelas Viações Pioneira e Marechal prejudicou as demais concessionárias, uma



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE  
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

vez que se trataria de contratos distintos, com equações econômico-financeiras singulares a exigir revisão para repactuação do equilíbrio econômico-financeiro, o que seria o caso da Pioneira (pp. 4 a 6);

- defende que o estudo da FGV/SP onerou o Erário distrital e sua adoção fez com que as equações econômico-financeiras dos contratos fossem alteradas de forma indevida; posteriormente, a Administração percebeu o equívoco e anulou as Portarias viciadas (pp. 7 a 9);
- ainda, assevera que o fato de terem sido editadas as Portarias nºs 71/2019 e 72/2019, implementando nova tarifa técnica para a Viação Pioneira antes do termo final do prazo estabelecido para as concessionárias se manifestarem, não teria violado o direito ao contraditório e à ampla defesa, pois as equações econômico-financeiras são distintas, de modo que o desequilíbrio de um contrato não implica o desequilíbrio de outro (pp. 10 e 11);
- alega que a irregularidade das Portarias nºs 71/2019 e 72/2019, levantada pela Representante, em prol das anteriores Portarias 56 a 60/2018, não se sustentaria, inclusive tendo sido uma delas (Portaria 57/2018) objeto de anulação por decisão judicial (pp. 10 a 12);
- destaca, ainda, que o Mandado de Segurança impetrado pela Urbi, pelo afastamento das Portarias nºs 71 e 72/2019, com as mesmas argumentações desta Representação, teve a medida liminar indeferida; igual sorte teria recebido o recurso de Agravo Interno que fora interposto, sem ter obtido qualquer sucesso (p. 25).

26. Ao final, a Viação Pioneira Ltda. pugna pela **improcedência** da Representação. Ainda, que seja intimada para que possa se manifestar após as análises dos órgãos técnicos desta Corte (peça 50, p. 28).

### III. DA MANIFESTAÇÃO DA VIAÇÃO PIRACICABANA (Peça 61)

27. Os argumentos trazidos pela Viação Piracicabana podem ser sintetizados na forma a seguir:

- defende que a Administração Pública não poderia ter alterado unilateralmente cláusulas econômico-financeiras dos contratos de concessão para a exploração do serviço básico do STPC/DF (p. 5);
- sustenta que em momento algum o Edital teria fixado valor máximo da TIR - isso porque grande parte dos custos que compõem as propostas dos licitantes advêm de condições particulares de cada um deles; nesse sentido, a TIR poderia variar para mais ou para menos, conforme as estruturas e particularidades de cada licitante (pp. 5 e 6);
- registra que, nos Relatórios produzidos pela FGV, foram apresentados novos valores de TIR e de VPL, mas também teria deixado consignado que os resultados do estudo não deveriam ser interpretados como recomendação de mudança nas regras do edital (p. 7);
- de modo divergente do previsto no instrumento convocatório e no contrato firmado entre as partes, a SEMOB teria alterado a TIR das Concessionárias em patente violação ao disposto no contrato e no edital, com impacto no equilíbrio econômico-financeiro, posto que as Portarias nºs 56 a 60/2018 contrariariam o



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE  
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

próprio trabalho da FGV, que teria alertado expressamente que o resultado do estudo não deveria ser aplicado para as revisões das tarifas técnicas dos contratos vigentes (p. 12);

- informa que a Circular SEI-GDF nº 4/2018 — SEMOB/GAB, teria utilizado o art. 58 da Lei 8.666/93 como fundamento para modificação unilateral, mas essas alterações devem restringir-se, via de regra, às cláusulas regulamentares (p. 19)
- sustenta ainda que os parâmetros para que a tarifa técnica da manifestante seja revisada devem ser os previstos no contrato e nas planilhas apresentadas na proposta financeira, as quais foram avaliadas na segunda fase do processo de licitação (p. 27).

28. Ao final, reitera que as Portarias/SEMOB nºs 80 e 81/2019 merecem ser mantidas hígidas e inalteradas, pugnando pela **improcedência** da Representação em exame (p. 36).

#### **IV. DA MANIFESTAÇÃO DA SEMOB/DF**

29. Segundo já mencionado, a manifestação da jurisdicionada em relação à Decisão nº 3.635/2019 veio por meio do Ofício SEI-GDF nº 1389/2019 - SEMOB/GAB/ASTEC (peça 52), que se fez acompanhar de vasta documentação, em especial o **Relatório SEI-GDF nº 2/2019 - SEMOB/GAB/AJL** (pp. 44 a 77) e a Nota Técnica SEI-GDF nº 1/2019 - SEMOB/ST/SUACOG/DITAR, essa pertinente à análise realizada sobre o referido Relatório (pp. 3 a 15).

30. Posteriormente, foi encaminhado o Ofício nº 51/2020 – SEMOB/GAB/ASTEC (peça 76), informando que, na realização dos novos cálculos das tarifas técnicas, **foram obedecidas as propostas financeiras das concessionárias**. Não obstante, consta que o estudo realizado pelo GT criado pela Portaria Conjunta nº 10/2019 **não** teria mantido o Fator de Utilização – FU (despesas com motoristas e cobradores, essencialmente) fixo das propostas das licitantes.

31. Houve ainda o encaminhamento do Ofício nº 76/2020 - SEMOB/GAB/ASTEC (peça 83), esclarecendo e **reiterando** que a fundamentação técnico-legal para edição das Portarias/SEMOB nº 72 e 81/2019 estaria contida no **Relatório SEI-GDF nº 2/2019 GAB/AJL**. Esse expediente veio acompanhado das propostas financeiras originais formuladas pelas Concessionárias (excetuada a proposta da Viação Pioneira Ltda.), além de planilhas eletrônicas com memória de



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE  
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

cálculo atinente ao Fator de Utilização para cada concessionária (Anexos\_Ofício\_76\_2020\_Semob – documento associado aos autos).

32. Na oportunidade, expressa que a Lei nº 8.987/95 estabelece critérios de reajuste e de revisão para a tarifa técnica e que a Lei 8.666/93 (art. 65) diz da possibilidade de revisão com a finalidade de se manter o equilíbrio econômico-financeiro, sendo que a alteração unilateral deveria respeitar as hipóteses legalmente permitidas.

33. Cita ainda o art. 9º da Lei nº 8.987/95, que assegura que “*A tarifa do serviço público concedido será fixada pelo preço da proposta vencedora da licitação e preservada pelas regras de revisão previstas nesta Lei, no edital e no contrato*”.

34. Por outro lado, registra que, apesar do envio de circulares a todas Concessionárias solicitando planilhas eletrônicas para verificações e realização de cálculos revisionais das tarifas técnicas, isso por duas vezes, apenas a Concessionária da Bacia 2 (Viação Pioneira) teria enviado todas informações requeridas. Com isso, foi revisada apenas a tarifa daquela Bacia, aplicando-se para as demais concessionárias a **proposta financeira inicial com a incidência dos reajustes anuais previstos** na cláusula XVI do Contrato.

35. Ainda na espécie, teriam sido realizados cálculos tendo em conta o período desde o início da operação dos serviços, sem aplicar as revisões tratadas nas Portarias 22/2016 e 56 a 60/2018, pelo fato de o Grupo de Trabalho as ter considerado em desacordo com as normas do Edital e dos Contratos firmados.

36. Especificamente sobre a Portaria SEMOB nº 81/2019<sup>6</sup>, registra que, devido à ausência dos documentos solicitados pelo Grupo de Trabalho em relação à Concessionária da Bacia 1 (Viação Piracicabana Ltda.), foi apresentada planilha contendo cálculos que utilizaram a proposta inicial, aplicando-se apenas os Reajustes anuais previstos em contrato, segundo já informado.

---

<sup>6</sup> A Portaria nº 81/2019 não integrou os termos iniciais da Representação em exame, tendo sido incluída na análise pela Decisão nº 4.277/2019.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE  
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

37. Por derradeiro, houve encaminhamento de cópia do inteiro teor do Processo SEI-GDF nº 00090-00000329/2019-63, objeto de detalhamento na sequência (Anexos\_Ofício\_249-2020-Semob - doc. associado aos autos).

## **V. DA ANÁLISE DE MÉRITO**

38. A Representação em exame visa, essencialmente, fulminar os atos praticados com base no estudo promovido pelo Grupo de Trabalho criado pela Portaria Conjunta SEMOB/DFTRANS nº 10/2019, levado a efeito no âmbito do Processo Administrativo SEI-GDF nº 00090-00000329/2019-63. Pela estreita relação com a questão trazida pela Representação, serão destacados na sequência os principais atos e fatos ali transcorridos, pontuados pelas considerações cabíveis.

### **DO PROCESSO SEI-GDF Nº 00090-00000329/2019-63**

39. Referido Processo originou-se de demanda apresentada pela Viação Pioneira Ltda., por meio da Carta nº 02/2019, de 08.01.2019, quando requereu o **cancelamento da Portaria/SEMOB nº 57/2018** e o apostilamento de **nova tarifa técnica**, com o conseqüente pagamento dos valores decorrentes de suposto desequilíbrio econômico-financeiro do contrato de referência (cf. Vol. I, pp. 1 a 5, do Processo SEI-GDF nº 00090-00000329/2019-63 – doc. associado).

40. O procedimento de revisão demandado pela Viação Pioneira Ltda, que inaugurou aquele processo administrativo, inicia-se de fato com a Circular SEI-GDF nº 4/2018 - SEMOB/GAB, de 01.08.2018 (Vol. I, pp. 129 e ss. – doc. associado), quando referencia, também, questionamentos das Concessionárias Viação Piracicabana, Viação Marechal e Expresso São José, acerca dos resultados contidos na avaliação dos contratos realizada pela consultoria independente (FGV), em 2018.

41. Referida Circular destaca que apenas em 2015 o STPC/DF passou a operar em sua totalidade. Ainda, relata que existiriam diversos questionamentos acerca dos contratos de concessão em vigor, tais como a Solicitação de Ação Corretiva nº 09/2015, da Controladoria-Geral do Distrito Federal — CGDF; o Relatório de Auditoria Especial nº 1/2015 - CGDF; o Relatório Final da Comissão



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE  
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

Parlamentar de Inquérito — CPI do Transporte Público do Distrito Federal; o **Processo/TCDF nº 5964/2015** (todos com questionamentos acerca da regularidade das contratações); além de decisão judicial de janeiro de 2016<sup>7</sup>, no sentido de anular os contratos em referência.

42. Destaca que, no âmbito dos estudos que culminaram na revisão promovida pela Portaria/SEMOB nº 22/2016, com a fixação de **valor provisório** das tarifas técnicas das cinco operadoras, decidiu-se pela contratação de Consultoria Independente, a fim de obter **parecer isento** sobre a real situação das tarifas empregadas nessas contratações.

43. A conclusão dos trabalhos da auditoria independente, levados a efeito pela Fundação Getúlio Vargas – FGV, ocorreu somente em março de 2018, após **13 meses**. Na opinião da consultoria, segundo trazido pela SEMOB, os contratos de concessão estariam, “*em sua maior parte, adequados, sendo necessários ajustes pontuais*”<sup>8</sup>. Ressaltou, porém, problemas na previsão contratual de manutenção da TIR e do VPL **inalterados** ao longo das contratações.

44. Na sequência dos procedimentos atinentes à revisão solicitada pela Viação Pioneira Ltda., tendo em consideração a complexidade da matéria, foi criado um primeiro Grupo de Trabalho - GT pela Portaria Conjunta SEMOB/DFTRANS nº 01/2019, com o fito de reavaliar as revisões das tarifas técnicas das concessionárias do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal – STPC/DF, **homologadas no período de 2015 a 2018** (cf. Vol. I, pp. 153 e ss. do Processo adm. nº 00090-00000329/2019-63 – doc. associado).

45. Mesmo após várias prorrogações de prazo, não foram concluídos os trabalhos desse primeiro Grupo, sendo produzido apenas o Relatório Parcial (cf. Vol. III, pp. 19 e ss., do Processo de referência - doc. associado). Tal fato exigiu a

---

<sup>7</sup> Decisão exarada no âmbito da Ação Popular nº 005149-97.2013.8.07.0018, que será objeto de comentários na sequência desta instrução.

<sup>8</sup> O Relatório da FGV não integrou as informações encaminhadas agora pela SEMOB/DF (também não houve pedido específico nesse sentido); de qualquer modo, foi localizada versão com os resultados dos estudos realizados pela consultoria independente juntada ao Processo TCDF nº 5964/2015, que serão objeto de considerações ao longo da presente análise.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE  
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

instituição de novo Grupo de Trabalho, por meio da Portaria Conjunta SEMOB/DFTRANS nº 10/2019, de 05.06.2019.

46. No âmbito do novo Grupo, primeiramente foi apresentado o Relatório SEI-GDF nº 1/209 – SEMOB/GAB/AJL, de 26.06.2019 (cf. Vol. IV, pp. 01 e ss. do Processo adm. nº 00090-00000329/2019-63 – doc. associado).

47. Registraram ali que, a fim de se evitar conflito de interpretações, aquele outro GT teria realizado novas análises nas revisões do período de 2015 a 2018, visando proceder os cálculos **nos moldes do edital/contrato**, tendo encaminhado solicitações a todas Concessionárias de informações e planilhas eletrônicas **contendo as tarifas técnicas vencedoras da licitação**.

48. Segundo registrado no Ofício SEI-GDF Nº 599/2019 – SEMOB/GAB/ASTEC, traçaram como estratégia a simulação de **2 (dois) cenários** de revisão tarifária: **o primeiro**, contemplando os elementos de mérito (TIR e VPL) previstos no edital de licitação; e **o segundo**, contemplando os parâmetros utilizados nos estudos da Fundação Getúlio Vargas – FGV.

49. O resultado final da análise procedida pelo GT criado pela Portaria Conjunta nº 10/2019 encontra-se consubstanciado no **Relatório SEI-GDF nº 2/2019 – SEMOB/GAB/AJL**, de 06.08.2019, presente às pp. 54 e ss. do Vol. IV do Processo SEI-GDF nº 00090-00000329/2019-63 (doc. associado aos autos).

50. Inicialmente, referido Relatório destaca as formas de alteração das tarifas técnicas previstas nos Contratos oriundos da Concorrência nº 01/2011-ST/DF, quais sejam: **revisão e reajuste**. Registra que no período de 2015 a 2018 teriam sido efetuadas 3 **revisões**, a saber:

*“Portaria nº 25, de 24 de março de 2015, com efeitos financeiros a partir de 24 de março de 2015. Esta portaria homologou valor provisório das tarifas técnicas para as concessionárias Viação Pioneira Ltda. e Auto Viação Marechal Ltda;*

*Portaria nº 22, de 18 de julho de 2016, com efeitos financeiros a partir do dia 01 de julho de 2016. Esta portaria homologou valor provisório das tarifas técnicas para as 5 concessionárias que operam no STPC/DF;*

*Portarias nºs 56, 57, 58, 59 e 60, todas de 02 de agosto de 2018, com efeitos financeiros a partir de 01 de janeiro de 2018. Estas portarias homologaram novos valores de tarifas técnicas para as 5 concessionárias que operam no STPC/DF, com base nos estudos realizados pela FGV.”*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE  
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

51. Ressalta que, na **revisão de 2015**, teriam sido mantidos os chamados elementos de mérito (**TIR e VPL**), bem assim os preços dos insumos e valores dos Fatores de Utilização – FU das concessionárias Viação Pioneira Ltda. e Auto Viação Marechal Ltda., conforme estipulado nas suas Propostas Financeiras. A esse respeito, cumpre registrar os percentuais de **aumento** implementado nas tarifas dessas duas beneficiárias por ocasião dessa revisão (**31,73% e 45,76%**, respectivamente), conforme apresentado a seguir:

| Concessionária                | Tarifas técnicas<br>(R\$/pass.) |               | Variação<br>(%) |
|-------------------------------|---------------------------------|---------------|-----------------|
|                               | Vigente                         | Revisada      |                 |
| Viação<br>Pioneira Ltda.      | R\$<br>2,8411                   | R\$<br>3,7427 | 31,73%          |
| Auto Viação<br>Marechal Ltda. | R\$<br>3,2651                   | R\$<br>4,7592 | 45,76%          |

Fonte: Relatório SEI-GDF nº 2/2019 – SEMOB/GAB/AJL, Tabela 2 (Processo SEI-GDF nº 00090-00000329/2019-63).

52. À época dessa primeira revisão, foi constatada pela SEMOB variação bastante acentuada nos dados do STPC/DF relacionados à **demand de passageiros** e à **quilometragem rodada**, pelo fato de que, no período de atualização dos 12 meses anteriores, o Sistema encontrava-se aquém das metas estipuladas pelo Edital de Concorrência. Veja-se que a demanda de passageiros está diretamente associada à receita da operadora. De toda forma, não constam dos trabalhos da Semob críticas à consistência dos dados que foram utilizados naquela primeira revisão.

53. Em relação à **revisão de 2016**, destaca que, após análise das propostas financeiras das Concessionárias, foi identificado que **os índices utilizados pelas interessadas para formulação das propostas apresentavam discrepâncias em relação aos índices previstos no Edital de Concorrência nº 01/2011 – ST/DF**. Demais disso, constatou-se significativa variação entre os índices contidos em cada proposta financeira das empresas. Por essa razão, na revisão procedida em 2016, foram definidas pela SEMOB/DF as chamadas **TIRs corrigidas provisórias**, conforme apresentado a seguir:



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE  
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

| <i>Concessionária</i>             | <i>Taxa Interna de Retorno (TIR)</i> |  |                   |
|-----------------------------------|--------------------------------------|--|-------------------|
|                                   | <i>Edital</i>                        | <i>Proposta Financeira Concessionárias</i> | <i>Proposição</i> |
| <i>Viação Piracicabana Ltda.</i>  | 12,00%                               | 18,18%                                     | 16,19%            |
| <i>Viação Pioneira Ltda.</i>      | 12,00%                               | 15,30%                                     | 9,14%             |
| <i>HP/ITA Consórcio</i>           | 12,00%                               | 6,95%                                      | 12,15%            |
| <i>Auto Viação Marechal Ltda.</i> | 12,00%                               | 14,96%                                     | 11,88%            |
| <i>Expresso São José Ltda.</i>    | 12,00%                               | 15,96%                                     | 13,73%            |

Fonte: Relatório SEI-GDF nº 2/2019 – SEMOB/GAB/AJL, Tabela 3 (Processo SEI-GDF nº 00090-00000329/2019-63).

54. Por ocasião dessa segunda revisão, registra que foram utilizadas nos cálculos as planilhas de referência do Edital para as premissas “pneu”, “combustível”, “recapagem”, “demanda”, “frota” e “investimentos” (“garagem”, “veículos”, “terrenos”). No que se refere ao chamado Fator de Utilização – FU, em função das discrepâncias observadas entre o definido em Edital e as propostas apresentadas pelas empresas, levando em consideração que esse fator corresponderia a **mais de 50%** dos custos da planilha das concessionárias, optou-se por empregar a **média** entre o valor de referência de cada Edital e a respectiva proposta de cada uma das empresas, conforme quadro a seguir:

| <i>Concessionária</i>             | <i>FU Edital</i> |                 | <i>FU proposta Comercial</i> |                 | <i>FU Calculado</i> |
|-----------------------------------|------------------|-----------------|------------------------------|-----------------|---------------------|
|                                   | <i>Motorista</i> | <i>Cobrador</i> | <i>Motorista</i>             | <i>Cobrador</i> |                     |
| <i>Viação Piracicabana Ltda.</i>  | 3,08700          | 3,08700         | 2,45000                      | 2,45000         | 2,9097              |
| <i>Viação Pioneira Ltda.</i>      | 2,23100          | 2,23100         | 1,69136                      | 1,69136         | 2,1983              |
| <i>HP/ITA (URBI) Consórcio</i>    | 2,23100          | 2,23100         | 2,09034                      | 2,12955         | 2,8269              |
| <i>Auto Viação Marechal Ltda.</i> | 2,50500          | 2,50500         | 2,50500                      | 2,50500         | 3,1579              |
| <i>Expresso São José Ltda.</i>    | 2,23100          | 2,23100         | 1,96696                      | 2,07297         | 2,0878              |

Fonte: Relatório SEI-GDF nº 2/2019 – SEMOB/GAB/AJL, Tabela 4 (Processo SEI-GDF nº 00090-00000329/2019-63).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE  
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

55. Aduz ainda que, em consequência dos ajustes promovidos, teriam resultado alterações no VPL e na taxa de desconto, conforme os quadros a seguir:

| <i>Concessionária</i>             | <i>Valor Presente Líquido (VPL)</i> |  |                   |
|-----------------------------------|-------------------------------------|--|-------------------|
|                                   | <i>Edital</i>                       | <i>Proposta Financeira Concessionárias</i> | <i>Proposição</i> |
| <i>Viação Piracicabana Ltda.</i>  | 27,00 R\$                           | R\$ 83,51                                  | R\$ 64,76         |
| <i>Viação Pioneira Ltda.</i>      | 44,10 R\$                           | R\$ 23,00                                  | R\$ 13,14         |
| <i>Consórcio HP/ITA</i>           | 33,60 R\$                           | R\$ 3,93                                   | R\$ 38,65         |
| <i>Auto Viação Marechal Ltda.</i> | 29,80 R\$                           | R\$ 51,83                                  | R\$ 29,22         |
| <i>Expresso São José Ltda.</i>    | 37,50 R\$                           | R\$ 68,82                                  | R\$ 54,81         |

  

| <i>Concessionária</i>             | <i>Taxa de Desconto (TD)</i> |  |                   |
|-----------------------------------|------------------------------|--|-------------------|
|                                   | <i>Edital</i>                | <i>Proposta Financeira Concessionárias</i> | <i>Proposição</i> |
| <i>Viação Piracicabana Ltda.</i>  | 8,00%                        | 6,00%                                      | 8,00%             |
| <i>Viação Pioneira Ltda.</i>      | 8,00%                        | 12,00%                                     | 8,00%             |
| <i>Consórcio HP/ITA</i>           | 8,00%                        | 6,50%                                      | 8,00%             |
| <i>Auto Viação Marechal Ltda.</i> | 8,00%                        | 7,50%                                      | 8,00%             |
| <i>Expresso São José Ltda.</i>    | 8,00%                        | 8,00%                                      | 8,00%             |

Fonte: Relatório SEI-GDF nº 2/2019 – SEMOB/GAB/AJL, Tabelas 5 e 6 (Processo SEI-GDF nº 00090-00000329/2019-63).

56. Com tais considerações, as novas tarifas técnicas, revisadas de forma **provisória**<sup>9</sup>, foram aquelas apresentadas na sequência:

<sup>9</sup>Provisória, porque na oportunidade foi sugerida a contratação de Auditoria Independente para verificação, revisão e repactuação, se necessário, dos contratos de concessão do STPC/DF, conforme previsão no Parecer Técnico nº 01/2016 – GAB/SUPLAM/SEMOB.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE  
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

| Concessionária             | Tarifas Técnicas (R\$/pass.) |     |          |     | Variação (%) |
|----------------------------|------------------------------|-----|----------|-----|--------------|
|                            | Vigente                      |     | Revisada |     |              |
| Viação Piracicabana Ltda.  | 3,4451                       | R\$ | 3,4300   | R\$ | -0,44%       |
| Viação Pioneira Ltda.      | 4,0438                       | R\$ | 3,3296   | R\$ | -17,66%      |
| Consórcio HP/ITA           | 3,6360                       | R\$ | 3,8243   | R\$ | 5,18%        |
| Auto Viação Marechal Ltda. | 5,1420                       | R\$ | 4,2553   | R\$ | -17,24%      |
| Expresso São José Ltda.    | 3,5149                       | R\$ | 3,7931   | R\$ | 7,91%        |

Fonte: Relatório SEI-GDF nº 2/2019 – SEMOB/GAB/AJL, Tabela 7 (Processo SEI-GDF nº 00090-00000329/2019-63).

57. Percebe-se que nessa revisão houve redução dos valores de tarifas técnicas da Viação Pioneira e da Auto Viação Marechal (-17,66% e -17,24%, respectivamente), redução essa insuficiente para reverter os aumentos de **31,73%** e **45,76%**, respectivamente, que lhes foram atribuídos na primeira revisão, em 2015.

58. Já a **revisão de 2018** teve por fundamento os resultados do trabalho de auditoria independente contratada junto à FGV. Na oportunidade, a auditoria independente avaliou todas as propostas financeiras das concessionárias, sendo apresentado estudo de Equilíbrio Econômico-Financeiro – EEF, com novos valores de TIR, VPL, Taxa de Desconto e Preços dos Insumos. Nesse particular, o Grupo de Trabalho da SEMOB/DFTRANS destaca no seu Relatório o seguinte registro da FGV, lançado ao final dos trabalhos de consultoria, *verbis*:

*“A presente análise tem o objetivo de servir como suporte às decisões futuras da SEMOB e do Transporte Urbano do Distrito Federal (DFTrans) no que diz respeito à obtenção de subsídios técnicos para a realização de ajustes a serem adotados nas relações da SEMOB **com as atuais concessionárias e na elaboração de futuros editais de concorrência pública**. Assim, essa análise não deve ser interpretada como uma recomendação de mudanças nas regras do edital vigente, inclusive as que estabelecem as condições de equilíbrio econômico dos contratos, em particular as TIRs associadas às concessões.”*

(Grifamos)

59. Paradoxalmente, não obstante a FGV tenha concluído que os contratos de concessão do STPC/DF estariam “saudáveis”, registrou que necessitavam de ajustes, **sob pena de manter vigentes contratos eivados de vícios**, conforme



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE  
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

destacado pela SEMOB no Ofício nº 67/2018. Desse modo, o entendimento da Secretaria naquela oportunidade (em 2018) era de que, caso não realizada a revisão tarifária, o resultado poderia ser a rescisão dos contratos, posto que o art. 3º da Lei de Licitações (Lei 8.666/93) exige que sejam selecionadas as propostas mais vantajosas para o Estado (cf. Vol. IV, p. 61, do Processo adm. nº 00090-00000329/2019-63 – doc. associado), *in verbis*:

*"Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a **seleção da proposta mais vantajosa para a administração** e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos."*

(Grifamos)

60. Em relação ao estudo da FGV, o Relatório do Grupo de Trabalho ressalta a questão da apresentação de novas Taxas Internas de Retorno para as cinco bacias licitadas. Esclarece que, procedida a revisão dos fluxos de caixa apresentados nas propostas das Concessionárias, a consultoria teria constatado a necessidade de correção de algumas inconsistências, a justificar alterações também das TIRs (cf. Vol. IV, p. 66, do Processo adm. de referência – doc associado). Desse modo, no estudo da FGV, houve a apresentação das chamadas TIRs "*Implícitas*", conforme apresentado no quadro a seguir:

| <i>Concessionária</i>             | <i>Taxa Interna de Retorno (TIR)</i> |  |                   |
|-----------------------------------|--------------------------------------|--|-------------------|
|                                   | <i>Edital</i>                        | <i>Proposta Financeira Concessionárias</i> | <i>FGV Estudo</i> |
| <i>Viação Piracicabana Ltda.</i>  | 12,00%                               | 18,18%                                     | 14,81%            |
| <i>Viação Pioneira Ltda.</i>      | 12,00%                               | 15,30%                                     | 14,11%            |
| <i>HP/ITA Consórcio</i>           | 12,00%                               | 6,95%                                      | 10,60%            |
| <i>Auto Viação Marechal Ltda.</i> | 12,00%                               | 14,96%                                     | 11,10%            |
| <i>Expresso São José Ltda.</i>    | 12,00%                               | 15,96%                                     | 14,18%            |

Fonte: Relatório SEI-GDF nº 2/2019 – SEMOB/GAB/AJL, Tabela 8 (Processo SEI-GDF nº 00090-00000329/2019-63).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE  
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

61. Observa-se que, excetuada a URBI (Consórcio HP/ITA), que teve sua TIR implícita ajustada para **valor maior** que aquele apresentado na sua proposta, as demais sofreram redução, decorrentes dos ajustes da FGV para correção das inconsistências detectadas nos dados das propostas financeiras.

62. Com base nos resultados dos trabalhos da consultoria independente, a SEMOB/DF veio a fixar novos valores para as tarifas técnicas, mediante as **Portarias de nºs 56 a 60/2018**, segundo espelhado no quadro a seguir (cf. Vol. IV, p. 62 do Processo adm. nº 00090-00000329/2019-63 – doc. associado):

| Concessionária                | Tarifas Técnicas<br>(R\$/pass.) |            | Variação<br>(%) |
|-------------------------------|---------------------------------|------------|-----------------|
|                               | Vigente                         | Revisada   |                 |
| Viação<br>Piracicabana Ltda.  | 3,9241 R\$                      | 3,9241 R\$ | 0,00%           |
| Viação<br>Pioneira Ltda.      | 4,0438 R\$                      | 3,6278 R\$ | -10,29%         |
| Consórcio<br>HP/ITA           | 4,3752 R\$                      | 4,5120 R\$ | 3,13%           |
| Auto Viação<br>Marechal Ltda. | 4,8683 R\$                      | 4,5060 R\$ | -7,44%          |
| Expresso São<br>José Ltda.    | 4,3395 R\$                      | 4,5739 R\$ | 5,40%           |

Fonte: Relatório SEI-GDF nº 2/2019 – SEMOB/GAB/AJL, Tabela 10 (Processo SEI-GDF nº 00090-00000329/2019-63).

63. Observe-se que, novamente, as tarifas da Viação Pioneira e da Viação Marechal sofreram maiores impactos em relação ao valor então vigente, com redução de 10,29% e de 7,44%, nessa ordem. Vale lembrar que essas duas empresas foram as **únicas** beneficiárias do **aumento** revisional implementado em 2015, da ordem de **31,73%** e de **45,78%**, respectivamente.

64. Feita a apresentação do histórico da situação das tarifas técnicas vigentes, o Grupo de Trabalho aborda a necessidade de construção de modelo para a reavaliação das tarifas. Destaca, nesse sentido, que a principal questão a ser definida dizia respeito a qual FU deveria ser empregado nos cálculos, tendo em vista a **inexequibilidade dos valores apresentados nas propostas financeiras das concessionárias**. Tal inviabilidade decorreria do fato de a legislação trabalhista da categoria de motoristas e cobradores prever jornada de trabalho no



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE  
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

Distrito Federal de 6 horas, o que alçaria o FU ao patamar entre 2,5 e 3,0 para todas concessionárias do STPC/DF, ao passo que os FUs utilizados nas propostas das contratadas apresentavam-se **bastante reduzidos**.

65. Assim, os técnicos da SEMOB ressaltaram que poderiam lançar mão da mesma metodologia de FU empregada pela FGV, no caso a utilização dos dados da folha de pagamento das concessionárias, ou seja, **dados reais da operação**; além de utilizar **apenas** a TIR (em vez da TIR e VPL). Argumentaram, ainda, acerca dos aspectos jurídicos envolvidos no modelo que seria aplicado na revisão pretendida (cf. Vol. IV, p. 64 do Processo adm. de referência – doc. associado), *verbis*:

*“É importante frisar que é de fundamental importância a sustentação jurídica sobre a possibilidade de se considerar para fins de Estudo de Equilíbrio Econômico-Financeiro – EEF, apenas a Taxa Interna de Retorno - TIR, ao invés da TIR e do Valor Presente Líquido – VPL. Também deve ser realizada a sustentação jurídica sobre a viabilidade da alteração da metodologia de cálculo do FU, visando a incorporação dos respectivos valores, no modelo desenvolvido pela COCUT/DFTRANS. Ressalta-se que todos os outros parâmetros foram mantidos, juntamente com a TIR, relativos às propostas financeiras das concessionárias do STPC/DF.”*

(Grifamos)

66. O GT destaca que, na revisão tarifária da Portaria nº 25/2015 – SEMOB, teriam sido mantidos os elementos de mérito (TIR e VPL) nos termos das propostas das Concessionárias, razão pela qual aquele Grupo recomendou sua manutenção. Em sua opinião, essa situação difere das revisões realizadas pelas Portarias nº 22/2016 e 56 a 60/2018, o que resultou na sugestão de **revogação dessas**<sup>10</sup>.

67. Após discussão acerca das cláusulas relacionadas à equação econômico-financeira presente nos Contratos de Concessão, são mencionadas no Relatório algumas diligências empreendidas pelo Grupo de Trabalho, a exemplo da expedição do Ofício SEI-GDF nº 599/2019 – SEMOB/GAB/ASTEC, de 26.06.2019, encaminhado à DFTRANS, *in verbis*:

*Em complemento ao Ofício SEI-GDF Nº 591/2019 - SEMOB/GAB/ASTEC, (24181826), e considerando a necessidade de subsidiar os trabalhos do Grupo de Trabalho instituído pela Portaria*

---

<sup>10</sup> Registre-se que as Portarias/SEMOB de nºs 25/2015 e 22/2016 já haviam sido revogadas anteriormente, consoante Portaria nº 55/2018, publicação no DODF de 03.08.2018, p. 26.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE  
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

*Conjunta nº 10/2019 - SEMOB-DFTRANS, cujo objetivo é reavaliar as revisões das tarifas técnicas das concessionárias do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal – STPC/DF, homologadas no período de 2015 a 2018, solicitamos gestões de Vossa Senhoria no sentido de providenciar a simulação de 2 (dois) cenários de revisão tarifária, **o primeiro contemplando os elementos de mérito previstos no edital de licitação, o segundo utilizando os parâmetros utilizados nos estudos da Fundação Getúlio Vargas - FGV.***

(Grifamos)

68. Nas discussões, ressaltam que as cláusulas da equação econômico-financeira dos Contratos se encontrariam resguardadas pela legislação, não se sujeitando a alterações **unilaterais**. Ademais, ainda que consensual, vislumbravam que a **repactuação** encontraria limites nos termos do Edital e das propostas, não podendo resultar em majoração de encargos inicialmente estabelecidos entre as partes, em respeito à segurança jurídica.

69. De todo modo, reconhecem que a TIR Modificada seria **instrumento hábil** à busca do reequilíbrio econômico-financeiro da concessão, com vistas à **correção de problemas estruturais** apresentados nas contratações. Todavia, julgavam que tal dependeria de acordo entre as partes, nos termos do art. 65, inciso II, letra “d”, da Lei nº 8.666/93. Não sendo dessa forma, as revisões das tarifas técnicas deveriam seguir os parâmetros do Contrato (cf. Vol. IV, p. 73, do Processo adm. em citação – doc. associado).

70. Nas simulações de tarifas com base no modelo sugerido pela FGV, foram consideradas apenas a atualização da **demandas de passageiros** e da **quilometragem programada** (período de janeiro/2018 a maio/2019), **sem os ajustes** propostos pela consultoria independente para adequação das propostas financeiras das empresas, segundo consta da Nota Técnica DFTRANS/GETAR nº 06/2019. Sobre a demanda de passageiros, teria sido extraída dos relatórios “*Demandas por Dia*”, do Sistema de Bilhetagem Automática (SBA); já a quilometragem programada teria sido extraída dos relatórios do Sistema de Informações da DFTRANS (SIT/DFTRANS), com a ressalva de **que tais números seriam passíveis de modificação**, em razão da ausência de lançamento dos dados mais recentes nesses Sistemas (cf. Vol. IV, pp. 73/74, do Processo adm. nº 00090-00000329/2019-63 – doc. associado). Vejamos as tarifas resultantes, com



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE  
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

vigência prevista para 1º de junho de 2019, a partir do modelo da FGV, mas sem a **readequação** dos dados das propostas:

| Empresa      | Valor Atual (R\$) | Valor Projetado (R\$) <sup>1</sup> | Var. (%) |
|--------------|-------------------|------------------------------------|----------|
| Piracicabana | R\$ 4,198         | R\$ 3,8783                         | -7,62%   |
| Pioneira     | R\$ 3,881         | R\$ 3,5356                         | -8,91%   |
| Urbi         | R\$ 4,827         | R\$ 4,3899                         | -9,06%   |
| Marechal     | R\$ 4,821         | R\$ 4,9050                         | 1,74%    |
| São José     | R\$ 4,894         | R\$ 4,0724                         | -16,78%  |

<sup>1</sup> Valores extraídos dos modelos da FGV empregados na revisão das tarifas técnicas de 2018, após atualização da demanda de passageiros e quilometragem programada.

Fonte: Relatório SEI-GDF nº 2/2019 – SEMOB/GAB/AJL – Quadro I, NT DFTRANS nº 06/2019 (Processo SEI-GDF nº 00090-00000329/2019-63).

71. Em comparação com as tarifas então vigentes, percebe-se que apenas a Viação Marechal teria suas tarifas aumentadas, na ordem de **1,74%**. Já a maior redução seria sofrida pela Expresso São José (**-16,78%**). Contudo, não constam da documentação encaminhada maiores esclarecimentos nem a memória de cálculo desses valores. De toda maneira, considerando que **não foram empregados os ajustes recomendados** pela própria FGV para apuração das novas tarifas técnicas, conforme o modelo então sugerido, considera-se que os valores de tarifa indicados no quadro acima apresentam-se **inconsistentes**, para a finalidade da revisão proposta.

72. Em todo caso, o encaminhamento do GT foi no sentido de preservação dos **elementos de mérito** das Propostas Financeiras vencedoras (**TIR e VPL**, entre outros), sem aplicação dos ajustes inerentes recomendados pela FGV. Esse posicionamento foi o que restou aprovado pela **Nota Técnica SEI-GDF nº 01/2019 – SEMOB/ST/SUACOG/DITAR**, de 01.08.2019, cujos fundamentos são destacados a seguir (cf. Vol. IV, pp. 74/75, do Processo adm. de referência – doc. associado aos autos), *in verbis*:

**“ANÁLISE NO ESTUDO DO GRUPO DE TRABALHO DA PORTARIA 10**

*Foi encaminhado a essa Diretoria o estudo realizado pelo Grupo de Trabalho da Portaria Conjunta Nº 10, de 05 de junho de 2019, com o objetivo de proceder à análise na metodologia de cálculo das novas tarifas técnicas, utilizando a planilha base do edital da licitação.*

*[...].*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE  
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

*Transcorrendo as análises, foi verificado que foram enviadas, por duas vezes, circulares para todas as Concessionárias solicitando informações e planilhas eletrônicas para verificações e realizações de cálculos das tarifas técnicas.*

*Verifica-se que apenas Concessionária da Bacia 2 enviou todas as informações solicitadas. As Concessionárias das Bacias 4 e 5 enviaram apenas parte das informações solicitadas e as Concessionárias das Bacias 1 e 3 não atenderam a solicitação do envio das mesmas.*

*Foram sugeridas também no estudo do grupo de trabalho recomendações para que fossem canceladas as Portarias por meio das quais foram feitas as revisões de tarifas técnicas em discordância com o edital/contrato, e Parecer 172 da PROCAD (citação do item 6.5 do trabalho)<sup>1</sup>; inclusive, conforme exposto pelo Grupo de Trabalho, consta no estudo citação da própria FGV que gerou a publicação das portarias 56 a 60 que tal estudo não deveria ser utilizado para revisões das tarifas técnicas dos contratos vigentes. Foi sugerido também pelo Grupo de trabalho que para as concessionárias que não atenderam as solicitações, que fossem remunerados os períodos trabalhados com os valores das tarifas técnicas vencedoras das suas bacias – computando-se os reajustes anuais previstos na cláusula XVI dos Contratos de Concessões. Foi informado também pelo Grupo de Trabalho que as revisões das tarifas técnicas das concessionárias que se encontram pendentes do envio das informações e arquivos solicitados somente ocorrerão nos moldes do edital e contrato quando do atendimento do requerimento de informações.*

*[...].*

*Foram analisados os fluxos de caixas por essa Diretoria e a seguir encontram-se listadas as metodologias aplicadas nos cálculos das revisões das tarifas técnicas dos períodos trabalhados, bem como os valores a serem compensados de cada concessionária até o mês de maio de 2019.*

### **1) Passageiros Pagantes Transportados**

*Nesta rubrica foram lançadas as quantidades de passageiros pagantes transportados desde o início do contrato até o último mês calculado, a saber, até mai/19. Como os fluxos de caixas foram feitos um para cada mês para se obter a tarifa técnica devida de cada mês, verifica-se que, corretamente, foi aplicado o constante na letra “b” do item 3 da cláusula XVII do contrato de concessão, onde encontra-se disposto que deverá ser considerada a média de passageiros pagantes transportados nos últimos 12 meses.*

### **2) Quilometragens Rodadas Por Tipo de Ônibus**

*Foram aplicadas corretamente as quilometragens rodadas por tipo de ônibus de acordo com as ordens de serviços emitidas pelo órgão gestor. Para a quantificação das quilometragens a serem rodadas/apuradas nos períodos futuros, foi considerada a quantidade operada conforme últimas ordens de serviços emitidas. Entende-se estar correta essa metodologia tendo em vista que, caso as ordens de serviços não sejam alteradas, serão elas as que irão estar em vigência até o final do contrato.*

### **3) Impostos e Desoneração da Folha de Pagamento**

*As rubricas de impostos de Pis/Pasep e Cofins foram zeradas de forma correta. Também, em relação ao faturamento/receita bruta em função da desoneração*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE  
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

da folha, conforme estabelecido em Lei, foi aplicado corretamente o percentual de 2% (dois por cento).

**4) Custos Variáveis**

**4.1) Combustível:** foram consideradas corretamente as metodologias constantes nas memórias de cálculos apresentadas na licitação, a saber, km/litro por tipo de ônibus e o valor do litro do óleo diesel apresentado na licitação;

**4.2) Lubrificante:** foi mantida de forma correta a metodologia da planilha vencedora da licitação. No caso da bacia 2, seguiu-se o percentual de 3% (três por cento) do valor do custo do óleo diesel conforme planilha original;

**4.3) Rodagem:** foram mantidas corretamente as metodologias da planilha original (vencedora da licitação), a saber: valores unitários e vida útil dos pneus; valores e quantidades de recapagens dos pneus;

**4.4) Peças e Acessórios:** foi mantida corretamente a metodologia da planilha original, a saber: percentual do valor do veículo sem pneus;

**5) Custo com Pessoal de Operação e Administrativo:** Foram utilizadas corretamente as estruturas e salários bases da planilha original, e os valores de encargos sociais foram considerados corretamente após a desoneração da folha. Verifica-se que em função de ter sido aumentada a quantidade de quilometragem rodada em relação à prevista no edital, os FU's – Fatores de Utilização de Pessoal por ônibus foram corrigidos corretamente considerando a quantidade de funcionários da folha realizada (paga sem encargos) por categorias (Motorista, Cobrador, Pessoal de Operação, Manutenção e Administrativos). A metodologia aplicada foi o valor total da folha paga por mês por categoria e sem encargos, dividido pelo valor do salário básico por categoria apresentado na licitação, estes corrigidos sem encargos e levando-se em consideração os percentuais de aumentos nos dissídios coletivos, sendo o resultado a quantidade equivalente de funcionários. Tal quantidade de funcionários obtida foi dividida pela quantidade de frota operante em cada mês, chegando-se ao FU equivalente devido. Para os benefícios verifica-se que foi calculado sobre a quantidade de funcionários (físico) e multiplicado pelo valor dos benefícios apresentados na planilha original da licitação. Conclusão: tudo foi feito de acordo com o Edital e Contrato;

**6) Demais Custos Administrativos Diversos, de manutenção de sistemas e seguros diversos:** Foi aplicada corretamente a metodologia da planilha original vencedora da licitação;

**7) Depreciações Diversas:** foi aplicada corretamente a metodologia da planilha original da licitação;

**8) Impostos CSLL, IR e Diferencial do IR:** Foi aplicada corretamente a metodologia da planilha original vencedora da licitação;

**9) Investimentos e Revendas:** Foi aplicada corretamente a metodologia da planilha original vencedora da licitação. Verificou-se algumas alterações de valores finais em função, no caso da bacia 2, de alterações na especificação da frota que foi determinada pelo Poder Concedente, como exemplo: verificou-se que foram substituídos alguns ônibus básicos por Padron BRT, feitas mudanças nas especificações dos ônibus articulados e ocorreu diminuição da quantidade de mini-ônibus.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE  
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

**10) Elementos de Mérito TIR e VPL:** Constatou-se que os elementos de mérito que constam na planilha fluxo de caixa vencedora da licitação foram corretamente mantidos. Tais elementos de méritos, conforme disposto no item 4 da Cláusula XVII do contrato de concessão, devem ser imutáveis durante toda a vigência do contrato.

[...].

**CONCLUSÃO DESSA DIRETORIA**

*Diante dos apontamentos e análises acima expostas esta Diretoria se manifesta favoravelmente à conclusão do estudo/cálculo, ora anexado, estando eles em consonância com as disposições editalícias, respostas da comissão especial de licitação e contratos firmados, bem como com o Parecer 172 da PROCAD citado no item 6.5 do estudo do Grupo de Trabalho, vez que foram seguidas as metodologias por meio das quais foram contratadas as tarifas técnicas.”*

73. A Nota Técnica em referência não informa os valores da nova tarifa técnica resultante da revisão proposta pelo GT em referência, mormente o caso da Viação Pioneira, única operadora com tarifa **revisada** na ocasião (para as demais, propôs-se apenas reajustamento do período transcorrido).

74. Não obstante, os novos valores puderam ser extraídos das planilhas que acompanharam o Despacho SEI-GDF SEMOB/ST/SUACOG, de 01.08.2019, quando encaminhou os resultados das análises do GT à Diretoria de Custos, Tarifas e Receitas, para a emissão de Nota Técnica (cf. Vol. IV, pp. 35 e ss., do Processo de interesse – doc. associado). Seguem os valores levantados pela instrução.

| Bacia/Concessionária         | Tarifa Vigente   | Tarifa Proposta   | Variação      |
|------------------------------|------------------|-------------------|---------------|
| 1 - Viação Piracicabana*     | R\$ 4,198        | R\$ 4,2169        | 0,45%         |
| <b>2 - Viação Pioneira**</b> | <b>R\$ 3,881</b> | <b>R\$ 4,3729</b> | <b>12,67%</b> |
| 3 - Urbi (HP-ITA)*           | R\$ 4,827        | R\$ 4,4505        | -7,80%        |
| 4 - Viação Marechal*         | R\$ 4,821        | R\$ 4,3180        | -10,43%       |
| 5 - Expresso São José*       | R\$ 4,894        | R\$ 4,3023        | -12,09%       |

Fonte: Processo SEI-GDF nº 00090-00000329/2019-63 (Vol. IV, pp. 35 e ss.; e p. 73).

Notas:

\*Tarifa técnica **sem revisão**, correspondente à tarifa técnica contratada/ofertada pela Concessionária, acrescida de todos os reajustes anuais homologados até maio/2019;

\*\*Tarifa técnica **após a revisão**, com manutenção da TIR e VPL previstos na proposta financeira (valores de maio/2019), comparados à Tarifa Vigente (no caso aquelas das Portarias nºs 56 a 60/2018).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE  
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

75. Assim, os valores que viriam a constar das **Portarias/SEMOB nº 72 e 81/2019** foram **R\$ 4,3729** (Viação Pioneira) e **R\$ 4,2169** (Viação Piracicabana). Vale dizer que também houve as publicações das Portarias nº 71 e 80/2019, que revogaram as Portarias nºs 57/2018 e 56/2018, nessa ordem, concernentes à anterior revisão tarifária dessas operadoras.

76. Conforme registrado pelo GT, foram encaminhados expedientes a todas interessadas para que se manifestassem, abrindo-se espaço para o contraditório e a ampla defesa, v.g: Ofício SEI-GDF Nº 797/2019 - SEMOB/GAB/ASTEC, de 09.08.2019, ao Diretor do Consórcio HP-ITA/Urbi Mobilidade Urbana; Ofício SEI-GDF Nº 798/2019 - SEMOB/GAB/ASTEC, à Viação Pioneira Ltda.; Ofício SEI-GDF Nº 799/2019 - SEMOB/GAB/ASTEC, à Auto Viação Marechal Ltda.; Ofício SEI-GDF Nº 800/2019 - SEMOB/GAB/ASTEC, à Expresso São José Ltda; e Ofício SEI-GDF Nº 801/2019 - SEMOB/GAB/ASTEC, à Viação Piracicabana Ltda. (Cf. Vol. IV, pp. 80 e ss.; e Vol. V, pp. 01 e ss., do Processo adm. nº 00090-00000329/2019-63 – doc. associado)

77. A manifestação da Viação Pioneira veio por meio da Carta nº 106/2019, de 19.08.2019, quando se posicionou favoravelmente aos cálculos empreendidos (cf. Vol. VII, p. 04, do Processo adm. de referência – doc. associado).

78. O pronunciamento da Urbi Mobilidade Urbana apresentou-se pelo Ofício nº 258, de 09.09.2019, quando apresentou todo histórico da situação dos contratos, com destaque para a questão ***“da incoerência entre (i) os dados e projeções utilizados pelas concessionárias na elaboração das Propostas, fornecidos no Edital; e (ii) as informações referentes à efetiva prestação do Serviço”***. Desse modo, argumentou que o certame teria originado a celebração de Contratos cuja **equação econômico-financeira existiria apenas no sentido formal da palavra** (cf. Vol. VII, pp. 54/55, do Processo adm. de referência – doc. associado). Ao final, se manifesta **contrariamente** ao acolhimento das conclusões obtidas pelo GT objeto da Portaria Conjunta nº 10/2019.

79. Posteriormente, foi apresentada resposta ao expediente da Urbi, consubstanciada na **Informação Técnica SEI-GDF nº 4/2019 - SEMOB/GAB/AJL**, de 25.09.2019, com defesa da regularidade e juridicidade dos resultados da revisão



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE  
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

proposta pelo Grupo de Trabalho em referência. (cf. Vol. VIII, pp. 8 e ss., do Processo adm. nº 00090-00000329/2019-63 – doc. associado).

80. Como fundamento para o não deferimento do pleito da Urbi, a referida Informação Técnica coloca o fato de que o estudo da FGV teria alterado elementos das propostas das Concessionárias, inclusive tendo resultado tais alterações “extremamente” proveitosas à Urbi e desvantajosas ao GDF.

81. Neste ponto, vale consignar que o argumento da vantajosidade não se prestaria a fundamentar a deliberação administrativa, dado que o quanto aqui exposto demonstra que não constituiu óbice à **nova revisão**, que se mostrou por demais vantajosa à Viação Pioneira (aumento de 12,67%, formalizado nos termos da Portaria/SEMOB nº 72/02019).

82. Já a Concessionária Piracicabana, mediante o Ofício nº 381/2019/Diretoria, de 23.09.2019, defendeu a **irregularidade** das anteriores revisões, manifestando-se favoravelmente à nova tarifa que lhe caberia pelo estudo, **R\$ 4,2169** (cf. Vol. VIII, p. 19, do Processo adm. em referência – doc associado). De se ressaltar que esse valor não resultou de **revisão tarifária**, mas apenas da aplicação dos reajustes devidos ao longo do período da contratação. Mesmo assim, significou **aumento** de **0,45%**, em comparação com a tarifa então vigente.

83. Importa registrar que, entre as conclusões lançadas pelo Grupo de Trabalho, constou **recomendação** no sentido de “**encaminhamento deste Relatório à Procuradoria-Geral do Distrito Federal, após homologação do valor final das tarifas, para avaliação das consequências jurídicas que permeiam a situação**” (cf. Vol. IV, pp. 46/49, do Processo adm. nº 00090-00000329/2019-63 – doc. associado).

84. Segundo a Ata de Reunião do GT, ocorrida 01.08.2019, o resultado dos estudos restou aprovado, deliberando-se pelo encaminhamento do Relatório Final ao Exmo. Sr. Secretário de Estado de Transporte e Mobilidade do Distrito Federal (cf. Vol. IV, pp. 52/53 do Processo adm. em referência – doc. associado).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE  
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

85. Já no Vol. VIII, pp. 3 e ss., do mesmo Processo administrativo, encontramos as Portarias/SEMOB nºs 71 e 72/2019, ambas de **02.09.2019**, sem antes ter submetido essa complexa matéria à Procuradoria-Geral do Distrito Federal – PGDF.

86. A esse respeito, avançando até a pág. 27 do Volume XI do Processo administrativo em tela, encontra-se o Ofício SEI-GDF nº 1321/2019 - SEMOB/GAB/ASTEC, de **31.10.2019**, com **consulta** direcionada à PGDF. Ali, após os “*considerandos*” de praxe, em especial ressaltando a proposição do Grupo de Trabalho no sentido de que fossem **anuladas** as Portarias/SEMOB nºs 56 a 60/2018, **QUESTIONA:**

***“1. As conclusões do Relatório SEI-GDF n. 2/2019-SEMOB/GAB/AJL, estão em conformidade com as normas legais, o Edital, Contratos e as propostas apresentadas pelas Concessionárias?***

***2. Caso negativo, mostra-se viável a manutenção das Portarias ns. 22/2016 e 56 a 60/2018 com alteração das Taxas Internas de Retorno dos Contratos de Concessão?***

***3. Quais os efeitos jurídicos decorrentes das conclusões dessa PGDF?”***

87. A manifestação da PGDF foi registrada no Despacho SEI-GDF PGDF/PGCONS/CHEFIA, de 07.11.2019, direcionado à SEMOB (cf. Vol. XII, p. 8, do Processo adm. nº 00090-00000329/2019-63 – doc. associado). Na oportunidade, aquela Casa Jurídica destaca que a Assessoria Jurídico-Legislativa da SEMOB **não poderia se furtar ao enfrentamento jurídico e conclusivo sobre as questões postas**, antes de encaminhar o feito em sede de **consulta**. Na espécie, ressaltou a ausência de **parecer conclusivo** sobre a questão *sub examine*.

88. De toda maneira, a PGDF chamou a atenção no sentido de que a **licitude** do certame (Concorrência Pública nº 01/2011-STDF) e, por conseguinte, dos contratos firmados, foi objeto de questionamento no âmbito da Ação Popular nº 2013.01.1.092892-0, com decisão pela **decretação da invalidade** das contratações.

89. Ainda na espécie, o Órgão de representação jurídica distrital ressaltou que o pronunciamento do Juiz *a quo* fora mantido pelo Egrégio TJDF, nos termos do **Acórdão nº 1144188, fato que deveria mostrar-se relevante** na análise a ser



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE  
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

efetivada pela Assessoria Jurídica da SEMOB, ao entender da PGDF. Ao final, pontua que, **após a análise conclusiva do órgão de origem**, caso remanescesse ainda dúvida jurídica específica, o processo deveria ser encaminhado àquela Casa Jurídica para análise e emissão do competente parecer.

90. Feito esse longo, mas necessário relato, já com as ponderações pertinentes à guisa de introdução, passa-se ao efetivo exame de mérito do feito, a partir do cotejamento da documentação carreada aos autos pelos interessados, a saber: Urbi Mobilidade Urbana (Consórcio HP-ITA), pleiteando a **anulação** das Portarias/SEMOB nºs 71 e 72/2019; e SEMOB, Viação Pioneira e Viação Piracicabana, defendendo a **manutenção** dessas Portarias, bem como das de nºs 80 e 81.

91. Preliminarmente, em função da **superveniência** de fato ensejador do levantamento do sobrestamento de processo cuja matéria guarda estreita correlação com a versada nestes autos (Processo nº 5.964/2015), será exposta a conexão entre os feitos, de modo a viabilizar a tomada de decisão definitiva pela Corte sobre o tema e evitar o risco de prolação de deliberações conflitantes, segundo apresentado a seguir.

#### **DA CONEXÃO COM A MATÉRIA TRATADA NO PROCESSO/TCDF Nº 5964/2015**

92. Conforme já registrado, o tema não é novo neste Tribunal. Especificamente sobre a anterior revisão tarifária procedida, entre outras, pela Portaria nº 57/2018 (esta objeto de contestação pela Viação Pioneira), tal normativo foi editado a partir de estudo promovido pela FGV, contratada pelo Distrito Federal com o fito de proceder **análise de conformidade dos contratos de concessão do STPC/DF**.

93. Nesse particular, um dos motivos de sobrestamento do **Processo nº 5964/2015**, que primeiramente tratou sobre as questões que envolvem a regularidade dos valores da tarifa técnica nos atuais Contratos de Concessões do STPC/DF, era a **conclusão** do estudo contratado junto à FGV, conforme delineado na Decisão nº 3.633/2017, transcrita na parte que interessa, *in verbis*:



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE  
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

### **Decisão nº 3.633/2017**

*“O Tribunal, por maioria, de acordo com o voto do Relator, decidiu: [...]; **III – determinar: a) o sobrestamento dos autos até o julgamento em segunda instância do Processo APO nº 2013.01.1.092892-0 e a conclusão dos estudos contratados pela Secretaria de Estado de Mobilidade junto à Fundação Getúlio Vargas; b) o desentranhamento da representação formulada pelo Deputado WASNY DE ROURE (e-doc 81B55A92-c), acompanhada de cópia da Informação nº 46/2017 – 3ª Diacomp/Secretaria de Acompanhamento (e-doc B0EB0F55-e) e dos demais documentos a ela pertinentes para processamento em autos apartados, os quais deverão ser remetidos ao Ministério Público junto à Corte para emissão de Parecer; c) à Secretaria de Estado de Mobilidade que encaminhe a esta Corte, tão logo estejam concluídos, os estudos produzidos pela Fundação Getúlio Vargas, objeto do Contrato de Prestação de Serviços nº 01/2017 – SEMOB/DF, para: 1) subsidiar a análise de mérito das questões tratadas nos autos em exame; 2) verificação de eventual prejuízo decorrente da consistência da tarifa técnica, revisão e complementação tarifária, conforme narrado na representação constante do e-doc 81B55A92-c; [...].”***

(Grifamos)

94. Os estudos contratados junto à FGV foram concluídos ainda em **2018** (cf. peça 263 daqueles autos, e-DOC 7E229394-e). Já o julgamento em segunda instância da Ação Popular nº 2013.01.1.092892-0, **foi concluído recentemente** e será objeto de comentários à frente.

95. Nesse diapasão, a teor do art. 55 do Código de Processo Civil<sup>11</sup>, reputam-se conexas 2 (duas) ou mais ações quando lhes for comum o pedido ou a causa de pedir. Ademais, consta do § 3º desse mesmo dispositivo o seguinte, *in verbis*:

*“§ 3º Serão reunidos para julgamento conjunto os processos **que possam gerar risco de prolação de decisões conflitantes ou contraditórias caso decididos separadamente**, mesmo sem conexão entre eles.”*

(Grifamos)

96. Com efeito, o **Processo nº 5964/2015** (sobrestado) foi autuado com o intuito de averiguar, em especial, as possíveis **falhas no cálculo da Taxa Interna de Retorno – TIR** no âmbito dos Contratos de Concessão oriundos da Concorrência nº 01/2011-ST, consoante o item VII da Decisão nº 4.940/2013, c/c o

---

<sup>11</sup> Aplicável ao processo de controle externo por força do art. 298 do Regimento Interno do TCDF.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE  
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

item II da Decisão nº 477/2015<sup>12</sup>, ambas exaradas nos autos do Processo nº 12086/2011 (também sobrestado). Posteriormente, por intermédio da **Decisão nº 2.391/2015**, o Processo 5964/2015 teve o escopo aumentado para abrigar, também, a análise dos procedimentos de **revisão tarifária** em curso nos mencionados contratos, conforme transcrição a seguir:

**Decisão nº 2.391/2015**

*“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: [...]; III – autorizar: a) o envio de cópia da referida representação e anexos à jurisdicionada e às contratadas, visando subsidiar o atendimento do item precedente; b) a **inclusão da análise dos procedimentos de revisão tarifária atualmente em curso no escopo da inspeção objeto do Processo nº 5964/2015**; [...].”*

(Grifamos)

97. Para os fins do presente processo, o histórico traçado na primeira parte desta Informação deixa claro que o exame de mérito aqui levado a efeito **não** prescinde da análise dos atos e fatos versados no Processo nº 5964/2015.

98. Portanto, resta demonstrada a intersecção dos objetos dos Processos em evidência, com a conseqüente necessidade de trazer a matéria em discussão naqueles outros autos para que sejam decididos na mesma oportunidade, evitando o risco de prolação de decisões conflitantes, em observância, também, aos princípios da segurança jurídica e economia processual.

99. Não se pode olvidar que os valores da TIR possuem **impacto direto** na definição dos valores das tarifas técnicas concernentes à **revisão tarifária** sob

---

<sup>12</sup>**Decisão nº 4.940/2013:**

*[...].*

*VII – determinar à SEACOMP que, oportunamente, aprofunde o exame dos pontos questionados pelo MPjTCDF no Parecer nº 1102/13-MF, **em especial quanto às possíveis falhas no cálculo da Tarifa Interna de Retorno**;*

*[...].”*

**Decisão nº 477/2015:**

*“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – conhecer da Representação nº 10/2014-MF, deixando de autorizar, nesta fase, a fiscalização solicitada pelo Ministério Público junto à Corte; II – autorizar: 1) a realização de inspeção na SEMOB e onde se fizer necessárias, **a ser processada em autos apartados**, para viabilizar o cumprimento do item II da Decisão nº 5.935/2014; [...].”*

(Grifamos)



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE  
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

exame nos presentes autos, além de o Processo 5964/2015 também abarcar o tema **revisão tarifária** no âmbito das mesmas contratações do STPC/DF.

100. Dessa forma, impende trazer à colação o pronunciamento da unidade técnica no Processo 5964/2015, lançado na **Informação nº 84/2015 – 3ª Diacomp** (e-doc 1A2C78F1-e), onde consta, também, opinião acerca da primeira **revisão tarifária** empreendida (objeto da Portaria nº 25/2015).

101. Em relação aos valores da **Taxa Interna de Retorno** que acabaram por integrar tais contratações, a Informação nº 84/2015 lança importante crítica no sentido de que caberia ao Distrito Federal (Poder Concedente) definir qual o montante **máximo** da TIR a ser cobrado na operação de concessão. Em vez disso, deixou livre para cada operadora cobrar a taxa que bem entendesse, haja vista que a modelagem da operação ficou para ser apresentada pelas próprias operadoras, a partir do projeto básico que foi apresentado no Edital de referência.

102. Outra crítica relacionada aos fatores de impacto nas revisões tarifárias diz respeito à **exigência contratual** de que sejam mantidos **inalterados** tanto o valor da TIR quanto o VPL presentes nas propostas financeiras vencedoras do certame licitatório. Como detalhado a seguir, tal exigência vai de encontro ao princípio da **modicidade da tarifa**, de aplicação obrigatória nos contratos de concessão da espécie aqui tratada (art. 6º, *caput* e § 1º, Lei 8.987/1995).

103. Noutra vertente, cabe também salientar a questão da ausência de avaliação do impacto da **alavancagem financeira** (ou seja, financiamento das operações com capitais de terceiros) em relação ao retorno obtido a partir da TIR ofertada nas propostas financeiras das empresas. A Taxa Interna de Retorno real, considerando-se o efeito da alavancagem financeira decorrente dos financiamentos da frota de ônibus, propicia lucratividade muito maior do que aquela sugerida nas propostas vencedoras, consoante apontado na Representação nº 08/2013, do Ministério Público junto a este Tribunal.

104. Pela pertinência, transcrevem-se excertos da referida análise do corpo técnico lançada naquela oportunidade:

*“27. O Tribunal de Contas da União – TCU tem jurisprudência consolidada, a partir de estudos daquele órgão, que garantem a utilização da TIR em licitações*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE  
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

para concessão, mas calculada e fornecida pelo Poder Concedente, a partir do Custo Médio Ponderado de Capital ou WACC (Weighted Average Cost of Capital<sup>f</sup>).

28. Com outras palavras, na avaliação pelo Controle Externo do empreendimento objeto da concessão, a taxa de desconto a ser utilizada, ou TIR, deve ser idêntica à obtida pelo método do WACC, o qual consiste numa média ponderada do custo de capital próprio (acionistas) e capital de terceiros (credores) de uma empresa ou setor da economia.

[...].

32. Encontrado o WACC na fórmula citada, o TCU o utiliza, no Fluxo de Caixa do Projeto, **como taxa de desconto para estabelecer a tarifa máxima aceitável nas licitações**, cujo julgamento é pela menor tarifa ( $VPL = 0$ ), ou o valor mínimo da outorga ( $VPL > 0$ ), quando se licitar pela maior outorga.

33. A eliminação de ganhos do concessionário superiores ao WACC atende ao princípio da modicidade tarifária, que permeia toda concessão de serviço público, conforme expresso nos arts. 6º, § 1º, 9º, § 2º, 11, 23, inciso IV e 29, inciso V, da Lei nº 8987/95:

[...].

38. Esta Corte, inclusive, já atuou desta forma, ao apreciar o WACC nos estudos da PPP da saúde (Processo nº 21.250/12), conforme informação nº 185/2013 e Decisão Liminar nº 58/2013 (referendada pela Decisão TCDF nº 2/2014), trecho transcrito a seguir:

II. com base no art. 113, § 2º, da Lei n.º 8.666/93, c/c art. 198 do Regimento Interno do TCDF, determinar à Secretaria de Estado de Saúde e à Secretaria de Estado de Governo que:

a) suspendam o Edital de Concorrência n.º 01/2013 - SES, tendo em vista o descumprimento de dispositivos da Lei n.º 3.792/06 e da Lei n.º 8.666/93, descritos na Informação n.º 185/2013 – Secretaria de Acompanhamento, até ulterior deliberação desta Corte;

b) promovam a adequação no edital ou justifiquem as seguintes impropriedades observadas no edital da Concorrência n.º 01/2013 - SES:

(...)

b.8) Custo Médio Ponderado de Capital (WACC) apresentado pelo consórcio acima do calculado pela Comissão Técnica Permanente do TCDF, segundo as premissas técnicas apontadas na Informação n.º 185/2013 – Secretaria de Acompanhamento;

[...].

41. Como visto, **ao usar a TIR como instrumento de modicidade tarifária, deve-se obter um VPL nulo em prol da menor tarifa. Ou seja, haveria incompatibilidade entre o preceito da modicidade tarifária e qualquer ganho extra da concessionária ( $VPL > 0$ ).**

[...].

43. Conclui-se que é o Poder Concedente quem deve estabelecer a rentabilidade do concessionário, calculada com base no WACC, correspondente à taxa de desconto a ser aplicada no fluxo de caixa do



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE  
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

*empreendimento, de modo a se estabelecer a tarifa máxima (VPL = 0), ou valor da outorga mínima (VPL > 0), em licitações de concessões comuns.*

*44. Estudos recentes da empresa EY (Ernst & Young), contratada pela Prefeitura de São Paulo como verificador independente do sistema de transporte urbano daquele município, divulgados em dezembro de 2014, **estimaram as TIRs de contratos desta natureza variando entre 8% e 12% nas capitais brasileiras:***

*[...]*

*52. Não houve, portanto, a indicação de uma taxa interna de retorno (TIR) a ser utilizado nas propostas financeiras e, em consequência, não foi apresentado um cálculo do WACC concernente ao objeto da concessão.*

*53. Ainda, permitiu-se apresentação de VPLs positivos e TIRs simultaneamente, o que contraria a metodologia do WACC em concessões licitadas por menor tarifa, conforme visto no § 43 anterior (VPL = 0).*

*54. Esse equívoco já advinha dos parâmetros econômicos financeiros do Anexo II.11 ao edital (e-doc 9ADCF1E0), no qual todos os fluxos de caixa apresentaram uma TIR de 12% e VPLs calculados a partir de uma taxa de desconto de 8%, ou seja, TAXAVPL < TAXATIR como requisitos para tornar o investimento viável.*

*55. Assim, todos os licitantes vencedores seriam remunerados a 8% ao ano e, como a TIR era de 12%, **haveria ganhos extras para todos os vencedores (VPL > 0).***

*[...].*

*59. A despeito disso, como relatado nos §§ 52 a 53 desta instrução, o edital não vinculou a proposta financeira dos licitantes a esses parâmetros expressos no anexo II.11, **muito menos a um valor limite de TIR = WACC.***

*60. Sem a fixação de valores limítrofes, ficou aberta a possibilidade dos estudos de viabilidade econômico financeira das licitantes conterem uma variedade enorme de manipulações.*

*[...].*

***64. Porém, o mais grave residiu na cláusula de revisão tarifária da minuta do contrato, que previa a manutenção da TIR e VPL apresentadas pelas licitantes vencedoras:***

**CLÁUSULA XVII**

**Da Revisão da TARIFA**

*1. A TARIFA TÉCNICA será revisada, a qualquer momento, para restabelecer a equação originária entre os encargos da CONCESSIONÁRIA e as receitas da concessão, formada pelas regras do presente CONTRATO e do Edital de Licitação, bem como pelas planilhas apresentadas na PROPOSTA FINANCEIRA vencedora da licitação, sempre que ocorrerem quaisquer situações que afetem o equilíbrio econômico-financeiro da concessão.*

*4. Nos processos de revisão tarifária, a aferição da TARIFA TÉCNICA, para reequilíbrio do CONTRATO será realizada por meio das planilhas apresentadas na PROPOSTA FINANCEIRA vencedora da licitação,*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE  
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

**assegurando-se a proteção, ao longo do CONTRATO, dos elementos de mérito TIR (Taxa Interna de Retorno) e Valor Presente Líquido (VPL) indicados na planilha de fluxo de caixa apresentada pela CONCESSIONÁRIA na referida proposta, ressalvado o disposto nos itens 7 e 9 da cláusula sexta do presente instrumento.**

65. A reunião dessas duas condições – liberdade dos parâmetros financeiros e cláusula XVII do contrato – proporcionou aos licitantes a condição ideal para garantir seus ganhos: aumentar a TIR e diminuir a taxa de desconto, proporcionando um maior VPL. Da tabela 4, vê-se que apenas a empresa URBI não usou deste artifício.

[...].

85. A Licitação nº 2/14 – ANTT pode ser considerada semelhante à do DF, haja vista a posição geográfica (Distrito Federal e entorno), além da frota ser de idêntica natureza: ônibus urbano, conforme item 170 daquele edital (e-doc 79EA8119):

[...].

88. Como ambas licitações tratam de transporte urbano, somos por considerar apto o WACC calculado pela ANTT para utilização na Concorrência nº 1/11 – ST, até mesmo porque foi auditado pelo TCU, segundo Acordão nº 436/14 (e-doc 8ACA888F).

89. Na ocasião, **o WACC aceito foi de 8,11% ao ano**. Ocorre que a ANTT fez avaliação mais atualizada desse parâmetro financeiro no documento Licitação de serviços de transporte rodoviário interestadual semiurbano de passageiros - plano de outorga/2015, no qual encontrou o resultado de 8,45% ao ano, em termos reais (e-doc A7A7482C, p. 86).

[...].

#### **1.2.2.6 Dos efeitos do financiamento**

94. Os efeitos do empréstimo sobre a TIR decorrem do cálculo do Imposto de Renda, o qual incide sobre os juros do financiamento. Logo, a técnica adequada para auferir os efeitos do financiamento no fluxo de caixa consiste em construir tabela com o plano de amortização, no qual, da prestação, segregam-se os juros e a amortização: aquela será debitada do Lucro Líquido antes do Imposto de Renda, enquanto a amortização será somada, ano a ano ao resultado operacional (e-doc 34A6F173).

[...].

97. Aplicamos essa metodologia em uma das planilhas enviada pela SEMOB (Nota de Inspeção nº 1/15), **simulando o efeito da alavancagem financeira no pedido de revisão tarifária da empresa Viação Pioneira Ltda.**, considerando-se a estrutura de custos apresentadas, bem com a quantidade de passageiros embarcados e Km rodados. Após lançar no fluxo de caixa os efeitos de um financiamento nos moldes do apresentado na Representação nº 8/2013 (juros de 4% ao ano e financiamento em 10 anos de 90% da frota adquirida), **chegamos a uma TIR de 24,83% ao ano, contra 15,30% sem alavancagem** (arquivo Planilha, associado a estes autos).

98. Segue que assiste razão ao MPJTCDF quanto aos reflexos do financiamento na rentabilidade do projeto.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE  
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

99. Ocorre que na licitação de concessões é comum exigir-se apenas o fluxo de caixa do projeto, desalavancado, pois os dados de financiamento são desconhecidos ou, no mínimo, não foram objeto de contratação, ainda.

[...].

108. Da forma como foram formulados os requisitos técnicos da Concorrência nº 1/11 – ST, **garantindo a TIR e o VPL da proposta financeira das licitantes na revisão tarifária, sem limites, criou-se um mecanismo que assegura um ganho extraordinário para o licitante vencedor de cada lote. Assim, os respectivos contratos já nasceram com desequilíbrio em desfavor do Erário.**

109. Se considerarmos o WACC da Licitação da ANTT como referência, no valor de 8,45%, percebemos o quanto as TIRs das licitantes contratadas pela Concorrência nº 1/11 – ST estavam superestimadas. Com exceção da empresa URBI, todas as demais venceram com taxas de retorno mais de 43% superiores à de referência.

**TABELA 9 – PARÂMETROS FINANCEIROS DAS LICITANTES VENCEDORAS**

| EMPRESAS VENCEDORAS   | TIR – CONC.<br>1/11 - ST | TIR – LICIT.<br>ANTT | DIFERENÇA |
|-----------------------|--------------------------|----------------------|-----------|
| LOTE 1 (Piracicabana) | 18,18%                   | 8,45%                | 53,52%    |
| LOTE 2 (Pioneira)     | 15,30%                   | 8,45%                | 44,71%    |
| LOTE 3 (Urbi)         | 6,95%                    | 8,45%                | -21,58%   |
| LOTE 4 (Marechal)     | 14,96%                   | 8,45%                | 43,52%    |
| LOTE 5 (São José)     | 15,96%                   | 8,45%                | 47%       |

FONTE: e-docs 09F05906 (fls. 33297 a 33312), C37D8F8C (fls. 27431), 39A87EA1 (fls. 32845/32846), DOF4E939 (fls. 33110 e 33112) e 0977F5DE (fls. 28289 e 28291).

110. Merece, portanto, que se considere procedente, quanto a esse aspecto, a representação do MPJTCDF.

[...].

## **II DA REVISÃO TARIFÁRIA**

[...].

125. A Viação Pioneira, com base na cláusula XVII do contrato, pediu revisão da tarifa técnica em 13/1/14, conforme Carta nº 5/14, alegando que ofertou a tarifa técnica de 2,3661 e uma TIR de 15,30% ao ano, com base nos seguintes parâmetros (fls. 4 do e-doc 10DDDC4C):

- 72.388.379 passageiros por ano;
- 38.022.044 Km percorridos por ano;

126. Alegou a empresa que, considerando o período entre o início da operação, julho de 2013, e dezembro de 2013, operou com 35,06% passageiros a menos do que previsto no projeto básico da licitação, bem como com 44,27% a mais de quilômetros rodados estipulados na Concorrência nº 1/11 – ST (fls. 4 a 8 do e-doc 10DDDC4C).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE  
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

127. Considerando o risco assumido pelo Poder Concedente pela demanda de passageiros e quilometragem percorridas, conforme cláusulas XI, XII e XVII do contrato, requereu a empresa a revisão da tarifa técnica, como a seguir, de modo a manter a rentabilidade garantida na sua proposta financeira de **TIR = 15,30% ao ano**:

[...].

131. Às fls. 276 do edoc 8EFD1AD6, constou remessa dos autos à Procuradoria do DF para parecer, em 18/3/14.

132. No **Parecer nº 172/14 – PROCAD**, de 27/6/14, a Procuradoria do DF chegou às seguintes conclusões (fls. 301 do edoc 8EFD1AD6):

- A revisão tarifária poderia ser requerida a qualquer tempo (fls. 295 do edoc 8EFD1AD6);
- Simplicidade dos estudos da Gerência de Custos e Tarifas do DFTRANS, com base em dados fornecidos pela empresa;
- **O reequilíbrio do contrato só poderia ser concedido com base em estudos elaborados a partir de dados oficiais e no fluxo de caixa da concessionária.**

[...].

## **II.5 Nossa análise**

155. Inicialmente chamamos a atenção para o que representa, em termos jurídicos, uma revisão tarifária. Ao contrário do reajuste, que visa recompor os ganhos inflacionários, logo, previsto periodicamente em contrato (álea ordinária), a revisão tarifária ficaria adstrita ao que se denomina de álea extraordinária, para fatos imprevisíveis, como bem expõe a Administrativista Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

[...]

162. Ora, alteração da quilometragem percorrida e número de passageiros jamais poderiam ser consideradas álea extraordinária motivadora de revisão. Como podem dados gerados pelo poder concedente serem vistos como imprevisíveis? Seria admitir a incompetência da Administração Pública para o caso. E se assim o fosse, esses dados não deveriam balizar revisão tarifária.

163. **Nossa conclusão a respeito é que uma variação substancial desses dados (quantidade de passageiros e quilometragem rodada) só poderia originar-se de erro, e não de álea extraordinária.**

164. Dessa feita, embora prevista nas cláusulas XVII, itens 3-“a” e 3-“b”, **a revisão tarifária com base na variação de passageiros e distância percorrida (Km) afronta a legislação, jurisprudência e doutrina sobre concessões,** constituindo-se em mais uma impropriedade do edital da Concorrência nº 1/11 - ST.

[...]

167. O relatório do Grupo de Trabalho da SEMOB não analisou a revisão proposta pelas empresas Auto Viação Marechal Ltda. e Viação Pioneira Ltda. sob essa perspectiva, limitando-se a atender as disposições contratuais. **Não houve uma reflexão sobre o interesse público envolvido que motivaria uma possível mutabilidade de cláusulas do ajuste (fls. 31 a 53 do e-doc**



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE  
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

**848AEB18). Nesse contexto, não ocorreu contestação da TIR das licitantes, nem tampouco a questão dos erros grosseiros identificados nos parágrafos anteriores.**

[...].

169. Cremos que o Controle Externo deve expressar-se de maneira distinta, **sensibilizando-se quanto aos efeitos de cláusulas contratuais que ferem o interesse público**, não olvidando que estamos a tratar de contrato administrativo, cuja flexibilidade do ajuste, embora inerente a sua natureza, não é ilimitada.

170. Nessa perspectiva, não há como considerar razoável a cláusula que determina a manutenção da TIR ofertada pela licitante vencedora, quando esta se encontrava superestimada, levando-se em conta, ainda, que a mesma não foi estipulada pelo Poder Concedente, como prescrevem a legislação e jurisprudência citada nesta instrução (tópico 1.2.2.7 desta instrução).

[...].

178. Segue que nossa sugestão ao relator é pela expedição de medida cautelar para suspender a revisão tarifária objeto da Portaria nº 25/15 - SEMOB (e-doc 669D1B9C), nos termos do art. 198 do Regimento Interno do TCDF, pois concedida com base em premissas equivocadas (TIR superestimadas) e dados não oficiais, além de desprezar elementos técnicos substanciais (alavancagem financeira e receitas acessórias).

**179. Tal medida é necessária para evitar enriquecimento ilícito do concessionário em contraponto ao dano ao Erário, de difícil reparação posterior, haja vista que concedido em procedimento oficial da Administração Pública.**

[...].

#### **IV – CONCLUSÕES/SUGESTÕES**

210. A análise despendida nestes autos levantou uma série de irregularidades de ordem técnica que macularam a legalidade da Concorrência nº 1/11 – ST, a saber:

- Falta de estipulação do Custo Médio Ponderado de Capital – WACC, pelo Poder Concedente e, em consequência, **ausência de limitação da TIR para os concorrentes** (arts. 6º, § 1º, 9º, § 2º, 11, 23, inciso IV e 29, inciso V, da Lei nº 8987/95);
- Ausência, no edital, de critérios objetivos de julgamento das propostas financeiras (art. 18, inciso IX, da Lei nº 8.987/95);
- **Aprovação pela Comissão de Licitação de TIR superestimadas** (arts. 6º, § 1º, 9º, § 2º, 11, 23, inciso IV e 29, inciso V, da Lei nº 8987/95);
- **Manutenção de VPL positivo para os licitantes, incabível em concessões de menor tarifa** (arts. 6º, § 1º, 9º, § 2º, 11, 23, inciso IV e 29, inciso V, da Lei nº 8987/95);
- Baixa qualidade técnica dos parâmetros econômico-financeiros da Concorrência, expressos no anexo II.11 do edital da Concorrência nº 1/11 – ST (art. 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666/93);



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE  
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

- **Dados de quilometragem e quantidade de passageiros distintos do real** (art. 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666/93);
- **Ausência, à época da licitação, de orçamento detalhado dos custos** (art. 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666/93);
- **Risco de demanda de passageiros imputado ao Poder Concedente** (art. 2º, II, da Lei nº 8.987/95)

[...].

(Grifamos)

105. Conforme visto, a análise técnica antes procedida abordou tanto os aspectos envolvendo o valor da TIR, considerado exorbitante em contratações da espécie, quanto críticas à cláusula revisional que obriga sejam mantidos **imutáveis** a TIR e o VPL apresentados na proposta financeira da operadora. Consta, ainda, críticas à utilização de dados não oficiais (no caso apresentados pela própria operadora), como base para apuração do novo valor da tarifa técnica, entre outras irregularidades.

106. Nesse particular, já se adianta que, na revisão empreendida em 2019 (Portaria nº 72/2019), também as informações pertinentes (planilhas com dados da operação) **foram obtidas junto à própria operadora, em vez de utilizar apenas dados oficiais mantidos e fiscalizados pelo Poder Concedente.** Exatamente por ausência das informações repassadas pelas outras operadoras, a revisão foi procedida apenas em relação à Viação Pioneira, única que teria se apresentado com todos os dados requeridos, consoante ressaltado em várias oportunidades no Relatório SEMOB/AJL nº 02/2019.

107. Sobre a análise lançada na Informação nº 84/2015 – 3ªDiacomp acerca da revisão levada a efeito em 2015 (Portaria nº 25/2015), a presente instrução comunga do mesmo entendimento de que o risco da operação, baseado nas variações da demanda de passageiros e da quilometragem rodada, deve constituir risco privado, da própria Concessionária; e não do Poder Concedente. Em nenhuma das contratações pesquisadas constatou-se assunção de tal risco pelo Poder Público, conforme constou da Cláusula XI da Contratação em tela, *in verbis*:



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE  
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

*“CLÁUSULA XI*

*Do Risco Geral de Redução da Quantidade de Passageiros*

*1. O CONCEDENTE assumirá o risco de redução da quantidade de passageiros pagantes em relação aos números apresentados no PROJETO BÁSICO, que nortearam a elaboração da PROPOSTA FINANCEIRA, promovendo o ajuste do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso, nos termos deste CONTRATO.*

*[...].”*

108. Tem-se que tal risco é inerente à álea ordinária em contratações da espécie, a exemplo da Minuta de Contrato vista e relacionada à concessão dos serviços de transporte por ônibus de **Belo Horizonte/MG**, em 2008, quando deixa expresso que variação de demanda de passageiro **não** constituirá causa para revisão tarifária (cf. Cláusula 19, subitens 19.4.II e 19.4.III – doc. associado aos autos). Outros instrumentos pesquisados também não colocam a variação de demanda como causa de revisão, como são os casos dos Contratos correlatos das Prefeituras de **Cachoeiro de Itapemirim/ES** (Contrato de Concessão nº 056/2015) e da Prefeitura de **Niterói/RJ** (Termo de Concessão nº 107/2012 – Contrato nº 10), todos documentos associados aos autos.

109. Ainda em relação a essa questão do risco, consta do **Caderno Técnico de Referência sobre Gestão do Sistema de Transporte Público Coletivo**<sup>13</sup>, orientação no sentido de que até pode ser distribuído o risco entre o Estado e o parceiro privado. Todavia, referido Caderno registra que a isenção desses riscos para o parceiro privado (com assunção pelo Estado), tem por objetivo a consecução de menores valores de tarifas. Situação absolutamente divergente das concessões tratadas nestes autos, cujas tarifas usualmente são objeto de questionamentos frequentes pelos usuários e órgãos fiscalizadores, entre eles a própria Câmara Legislativa do Distrito Federal.

---

<sup>13</sup> Segundo registrado nessa publicação, o Governo Brasileiro, em dezembro de 2015, em cooperação com o Governo Alemão, desenvolveram o projeto de cooperação técnica intitulado “Eficiência Energética na Mobilidade Urbana” (EEMU), com o objetivo de aprimorar condições institucionais e técnicas no setor de mobilidade urbana no país, de forma a possibilitar o aumento da eficiência energética e, por conseguinte, a redução de emissões de gases de efeito estufa (GEE), por meio de ações da gestão da mobilidade urbana. Desse modo, o trabalho busca contribuir para o estabelecimento de sistemas de transporte mais equilibrados sob os pontos de vista sociais, ambientais e econômicos no contexto brasileiro (Caderno disponível em: <https://www.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSEMOB/ArquivosPDF/eficiencia/publicacoes/cadernotecnicodereferenciagestaodosistemadetransportepublicocoletivo.pdf> - consulta em 15.05.2020).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE  
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

110. Ainda em alinhamento com a opinião do corpo técnico na anterior análise, tem-se que a inconsistência nos dados de demanda e de quilometragem programadas que constaram do Edital da Concorrência nº 01/2011-ST só pode ser resultado de erros grosseiros, não constituindo fato imprevisível ou previsível de consequências incalculáveis, motivo pelo qual não há como caracterizá-la como álea extraordinária, apta a ensejar revisão contratual. Fortalece a argumentação exposta o fato de, em duas instâncias do Poder Judiciário, terem sido reconhecidos atos e fatos irregulares o suficiente para dar azo à anulação de todo o procedimento licitatório e, portanto, negar aplicação literal das cláusulas desses contratos nesta oportunidade.

111. Tendo em vista as irregularidades apuradas em sede judicial – confirmadas em segunda instância (conforme será exposto), não é desarrazoado enxergar na inconsistência e no mal dimensionamento da demanda de passageiro e da quilometragem procedimento semelhante ao chamado “*jogo de planilha*”, condenado nas contratações de obras e serviços públicos. A diferença é que, no caso em tela, em vez de subestimada, a demanda de passageiros pode ter-se apresentado inicialmente superestimada, de modo a justificar pleitos de revisão com a consequente **majoração** da tarifa técnica vencedora; da mesma forma, a quilometragem, caso tenha se apresentado subestimada em relação à operação real.

112. Coincidência ou não, esse foi o fator motivador de todos pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro apresentados pelas Concessionárias desde o início da operação. Porém, não existem dados fidedignos aferidos referentes nem à demanda de passageiros, nem à quilometragem rodada, consoante demonstrado na auditoria independente realizada pela FGV.

113. A esse respeito, registre-se que existe pronunciamento da PGDF (Parecer nº 172/2014 – PROCAD) no sentido de que sejam utilizados nas revisões apenas os **dados oficiais**, além do fluxo de caixa real da operação (em vez dos dados da proposta financeira). Com isso, depreende-se que as inconsistências e irregularidades ressaltadas pela Informação nº 84/2015 – 3ª Diacomp em face da



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE  
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

revisão de 2015 em nada diferem daquilo que envolveu a revisão procedida pela mesma SEMOB em 2019 (Portaria nº 72/2019).

114. Nesse ponto, importa trazer à colação relevante análise acerca da política tarifária no Brasil registrada em Parecer da Coordenação-Geral de Transportes, Recursos Naturais e Saneamento, do então Ministério da Fazenda, registrada no âmbito de análise de minutas de edital e de contratos afetos à concessão do serviço de transporte por ônibus do Município de São Paulo/SP<sup>14</sup>.

115. Ali, ressalta-se que predomina no Brasil o modelo de remuneração e **tarifação baseadas nos custos**, em que os prestadores são remunerados pelo custo total da operação, incluído aí a parcela de lucro. Assim, as tarifas são calculadas pelo rateio desse custo total (planilha de custos apresentada) pelo número de passageiros transportados, sendo esse o sistema tarifário da Concorrência nº 01/2011/ST-DF e que vigora desde sempre no Distrito Federal.

116. Entretanto, os pareceristas em questão asseveram que esse modelo de remuneração estimula a ineficiência operacional, pois se os custos sobem, as tarifas também sobem, exigindo o reajustamento constante destas. Para piorar, **se o número de passageiros cai, a tarifa sobe**, na tentativa de compensar perda de receita, acarretando **nova queda dos passageiros** transportados pelas operadoras. Há, nesse modelo, grande dificuldade de estímulo ao aumento da eficiência operacional, com o conseqüente repasse dos ganhos de produtividade também aos passageiros, por meio de tarifas menores.

117. Na outra ponta, consoante diretrizes regulatórias trazidas na Lei nº 12.587/2012<sup>15</sup>, encontra-se o **modelo baseado em preço**, conhecido como tarifa-preço (*price cap*), em que se desvincula a tarifa do custo, **de maneira a incentivar a eficiência e a produtividade**. Apontam os pareceristas, inclusive, que tal metodologia já é adotada no Brasil na prestação de serviços como telefonia e energia elétrica.

---

<sup>14</sup> Cf. PARECER SEI Nº 68/2018/COGTS/SUPROC/SEPRAC-MF (doc. associado aos autos).

<sup>15</sup> Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE  
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

118. Não se pode deixar de ressaltar que um outro grande problema do sistema remuneratório baseado no rateio de custo (planilhas de custo) é exatamente a dificuldade de acesso aos reais valores dos custos das operadoras, principalmente com a ausência de transparência das concessionárias, conforme destacado no estudo da FGV.

119. Retomando a questão da revisão procedida em 2015, inicialmente tratada no âmbito do **Processo nº 5964/2015**, veja-se que o mérito não chegou a ser resolvido ainda. Na oportunidade, conforme já mencionado, esta Corte de Contas optou por manter o sobrestamento daquele feito até o julgamento **em segunda instância** da Ação Popular nº 0005149-97.2013.8.07.0018 e a **conclusão dos estudos** então contratados pela SEMOB junto à FGV (Decisão nº 5.591/2018<sup>16</sup>).

120. Antes dessa Decisão, porém, em face das constatações do órgão instrutivo lançadas na Informação nº 84/2015 – 3ª Diacomp, aquiescidas pelo *Parquet*, foi exarada a Decisão nº 5.161/2016, abrindo prazo para a jurisdicionada e as Concessionárias se manifestarem naqueles autos, haja vista a possibilidade apontada de invalidação das contratações em evidência.

121. Encaminhadas as manifestações de interesse, foram objeto de análise por meio da Informação nº 46/2017 – 3ª Diacomp (e-doc B0EB0F55-e). Da parte da SEMOB, em síntese, informou que estaria contratando instituição de “*reputação e capacidade inquestionáveis*”<sup>17</sup> para avaliação da conformidade dos contratos e, **se fosse o caso, promover repactuação dos contratos em referência**. Inclusive, mencionou que a revisão tarifária promovida pela Portaria/SEMOB nº 22/2016, com recálculo da TIR, demonstraria sua preocupação com as distorções identificadas naquele momento. No mais, comentou que o sistema de transporte passaria ainda

---

<sup>16</sup>**Decisão 5.591/2018:**

“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: [...]; II – negar provimento ao recurso interposto pelo Ministério Público junto à Corte em face da Decisão nº 3633/2017, mantendo, assim, o sobrestamento do exame do feito até o julgamento em segunda instância do Processo APO nº 2013.01.1.092892-0 e a conclusão dos estudos contratados pela Secretaria de Estado de Mobilidade junto à Fundação Getúlio Vargas; [...]”

<sup>17</sup> No caso, referia-se à consultoria que viria a ser contratada junto à FGV.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE  
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

por mudanças, para o tipo tronco-alimentado, com redução de linhas e da quilometragem rodada.

122. Por sua vez, as Concessionárias, também em síntese, alegaram que a análise técnica deste Tribunal continha equívocos e, portanto, não deveriam prosperar. Da parte da Urbi, defendeu ainda que esta Corte limitasse o escopo daquele feito a eventuais infrações referentes aos aspectos econômico-financeiros dos Contratos, **com ênfase na regularidade da TIR apresentada nas propostas**. Não obstante, argumentou que tal irregularidade não lhe seria imputável, haja vista ter apresentado valor de TIR inferior àquele de referência do Edital.

123. Foi destacado, ainda, que não se deveria comparar projetos apenas com base na TIR, pois cada projeto teria suas peculiaridades. No tocante ao financiamento da frota, com o conseqüente impacto na TIR, alegado pelo órgão ministerial, argumentou-se que não caberia ao Poder concedente verificar quais personagens estariam aptas a conseguir ou não melhores condições de contratação de financiamento junto aos bancos.

124. Especificamente em relação à Viação Marechal e à Viação Pioneira, defenderam a regularidade da revisão procedida pela Portaria nº 25/2015. Entretanto, tal discussão perdeu a razão de ser após revogação dessa Portaria, empreendida pela Portaria/SEMOB nº 55/2018, segundo já registrado. Ademais, a revisão procedida em 2016 (Portaria nº 22/2016), de certa forma, acabou por reverter boa parte dos aumentos concedidos àquelas duas operadoras.

125. No bojo do Processo nº 5964/2015, é analisada ainda a Representação nº 06/2015-MF (peça 100), que, em síntese, aborda as mesmas temáticas já apresentadas na Informação nº 84/2015 – 3ª Diacom.

126. No prosseguimento daquele Processo, foi exarada a Decisão nº 3.633/2017, considerando atendida a Decisão nº 5.161/2016 e determinando o sobrestamento do feito.

127. Não obstante a sua situação de sobrestamento, foi juntada denúncia (peça 267) acerca de possível irregularidade na majoração da tarifa técnica da Urbi Mobilidade Urbana, a partir da revisão procedida pela SEMOB por meio da Portaria



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE  
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

nº 22/2016, quando recalculou a TIR de todas Concessionárias. Referido documento foi conhecido como Representação, a teor da Decisão nº 121/2018, *in verbis*:

**Decisão nº 121/2018:**

*“O Tribunal, por maioria, acolhendo voto do Conselheiro INÁCIO MAGALHÃES FILHO, que apresentou declaração de voto em conformidade com o art. 111 do RI/TCDF, decidiu: I. tomar conhecimento da representação constante do e-doc 5CBC6979-e, com espeque no art. 113, § 1º da Lei n.º 8.666/93 c/c o art. 230 do RI/TCDF, protocolada nesta Corte de Contas em 28.05.2018 pelo Instituto Brasileiro de Estudo e Defesa das Relações de Consumo – IBEDEC/DF; II. determinar: a) o levantamento da chancela de sigilo atribuído ao feito em exame pela unidade instrutiva quando da apensação do Processo n.º 18.000/2018 ao autos em apreço; b) o levantamento da chancela de sigilo atribuída ao Processo n.º 18.000/2018-e, tendo em conta a exordial tratar de representação acerca de eventuais de irregularidades relativas a remuneração a maior de empresa do transporte coletivo de passageiros do Distrito Federal no âmbito de contrato celebrado pelo Poder Público, em decorrência de ato praticado pela Semob/DF e pela DFTRANS; III. determinar à SEMOB/DF e DFTRANS que, no prazo de 30 (trinta) dias, manifestem-se quanto aos fatos apontados na representação a que alude o item I; IV. dar ciência desta decisão ao representante legal da entidade associativa a que alude o item I; V. autorizar: a) o envio de cópia da peça 267 à Semob/DF e ao DFTRANS, para subsidiar o atendimento da diligência contida no item III; [...]”*

128. Em relação à diligência determinada nesse *decisum*, cuja análise, ainda pendente, será retomada aqui após as considerações atinentes à chamada “TIR Modificada”, objeto do estudo apresentado pela FGV. Na espécie, registre-se que tal representação não trouxe matéria distinta do que já era discutido nos autos – e passou a ser matéria destes –, mormente os aspectos de regularidade dos valores das TIRs ostentadas nas contratações em tela.

129. No que concerne ao deslinde da Ação Popular motivadora do sobrestamento do feito, reitera-se que o resultado do julgamento, em segunda instância, foi no sentido de **decretação da invalidade da concorrência pública nº 01/2011** e dos contratos dela decorrentes, consoante **Acórdão nº 1144188**. Já os Embargos de Declaração que sucederam essa decisão foram julgados em **05.03.2020**, mantendo-se incólume o julgado anterior, a teor do **Acórdão nº 1233612**.

130. Impende registrar que, em 04.05.2020, foi interposto **Recurso Especial** em face do acórdão do TJDFT, por parte da Viação Pioneira Ltda. Já em



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE  
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

14.05.2020, houve apresentação de **Recurso Extraordinário**, exaurindo-se, assim, a discussão da matéria em segunda instância<sup>18</sup>.

131. Pela conexão já referida, considera-se que toda a matéria versada nos autos do Processo nº 5964/2015, tendo por base as orientações das Decisões nºs 4.940/2013 (item VII) e 2.391/2015 (subitem III.b), com o adendo da Decisão nº 121/2018 (item III), será alcançada pelos encaminhamentos propostos ao final, esgotando-se por completo o seu objeto e extirpando eventual risco de decisões contraditórias.

132. Nesse sentido, vejamos as conclusões do **Parecer nº 1102/2013-MF** (e-DOC 4bb4BDB4), peça ensejadora da autuação do Processo nº 5964/2015, *in verbis*:

**“VI - Parecer do Ministério Público**

*68. Nesses termos, mais uma vez pedindo vênias ao órgão técnico, o Ministério Público opina por que o e. Plenário considere improcedentes as contrarrazões oferecidas pela ST e, nos termos do § 6º do art. 7º e do caput e §1º do art. 49, ambos da Lei n.º 8666/93, por providências no sentido de considerar nula a Concorrência Pública n.º 01/2011, além da identificação dos responsáveis para fins de apenação, tendo em conta as seguintes irregularidades evidenciadas nos autos:*

**a) utilização de TIR superestimada, em especial, na utilização de financiamento incentivado para investimentos, caso em que a TIR pode chegar a 40%;**

**b) não abordagem da desoneração da folha de pagamento, subsídio previsto na Lei n.º 12715/12, ocasionando possível majoração da TIR e da tarifa técnica (item I.1.1 deste parecer);**

**c) erro de cálculo da “depreciação contábil”, ocasionando majoração da TIR e da tarifa técnica (item I.1.2 deste parecer);**

**d) inconsistência da despesa de pessoal na planilha do anexo II.11, balizadora das propostas dos licitantes, implicando majoração da TIR e da tarifa técnica (item I.1.3 deste parecer);**

**e) alegação de sigilo e não disponibilização, pela Secretaria de Transportes, do orçamento detalhado e dos memoriais de cálculo da revisão dos dados de quilometragem e do tempo estimado de viagens, que definem a tarifa técnica, em afronta ao artigo 7º, inciso I e §2º, I e II, da Lei n.º 8666/93;**

**f) participação das empresas Viação Pioneira, vencedora da bacia 2, e Viação Piracicabana, vencedora da bacia 1, controladas pela empresa**

<sup>18</sup> Informação disponível em: <https://pje2i.tjdft.jus.br/pje/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/listView.seam?ca=df03f5e21177c7ea2467564190a9ca6158ff75beac85adc1> (consulta em 29.05.2020).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE  
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

***Expresso União, todas pertencentes ao grupo da família Constantino, caracterizando mesmo grupo econômico, em clara afronta ao item 16.1.2-“g” do Edital; e***

***g) conflito de interesse na atuação do Sr. Sacha Reck, ao participar da elaboração do projeto básico e do Edital, dos procedimentos de execução da licitação e como advogado de empresas licitantes, em clara transgressão ao artigo 9º da Lei n.º 8666/93.***

[...].”

(Grifamos)

133. Dos temas ressaltados no Parecer de referência, apenas a questão da **anulação da Concorrência Pública nº 01/2011-ST**, com a consequente apenação dos responsáveis que possam ter dado causa a esse possível resultado, não será tratada aqui, posto que constitui matéria afeta ao Processo nº 12086/2011<sup>19</sup>, onde originalmente foi apresentado aquele opinativo.

134. Impende registrar que a questão objeto do subitem “III.c-2” da Decisão nº 3.633/2017, relacionado a outra Representação, acerca do tratamento das gratuidades no âmbito do STPC/DF (ofertada pelo Deputado Wasny de Roure, e-doc 81B55A92-c), foi transposta para o Processo nº 25312/2017, não mais integrando o presente debate.

135. Desse modo, não subsistindo as causas de sobrestamento e tendo em conta o alcance da matéria analisada nos presentes autos, propõe-se a apensação do Processo nº 5964/2015 aos presentes autos, evitando-se, repise-se, tomada de **decisões conflitantes**.

## **DAS AÇÕES JUDICIAIS DE INTERESSE PARA A INSTRUÇÃO**

136. Embora tenham sido propostas diversas ações envolvendo a Concorrência nº 01/2011-ST-DF, bem assim os contratos de concessão dela decorrentes, aqui serão comentadas apenas três delas, duas ainda em trâmite no âmbito do TJDF, a saber:

- **Ação Popular nº 2013.01.1.092892-0** (processo eletrônico nº 0005149-97.2013.8.07.0018): visa fulminar o próprio certame

---

<sup>19</sup> Processo sobrestado, conforme item III Decisão nº 4.940/2013.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE  
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

licitatório em si, com a conseqüente invalidação dos contratos dele decorrentes;

- **Ação Anulatória nº 0707697-78.2018.8.07.0018**, proposta pela Viação Pioneira Ltda., objetivando a nulidade da Portaria nº 57/2018, que procedeu revisão tarifária daquela operadora, a partir dos resultados de estudo promovido pela Fundação Getúlio Vargas – FGV; e
- **Mandado de Segurança nº 0718369-68.2019.8.07.0000**, impetrado pela Urbi Mobilidade Urbana (Consórcio HP–ITA), pleiteando a anulação das Portarias/SEMOB nº 71 e 72/2019, os mesmos instrumentos contra os quais se insurge na Representação em exame.

137. Em relação ao citado Mandado de Segurança, foi proferida, em 06.09.2019, decisão denegatória da liminar requerida, argumentando-se que “a constatação do alegado prejuízo financeiro causado à impetrante em decorrência da publicação das Portarias SEMOB nº 71 e 72/2019 demandaria dilação probatória, o que não se coaduna com o rito do mandado de segurança, que supõe a existência de prova pré-constituída, a embasar o direito líquido e certo supostamente violado”.

138. Em face dessa decisão, chegou a ser interposto recurso de Agravo Interno. Porém, a impetrante **desistiu** do mandado de segurança, sendo o processo extinto em 07.10.2019, **sem resolução de mérito**<sup>20</sup>.

139. No tocante à Ação Popular em referência, as autoras, litigando contra as 5 operadoras e o Distrito Federal, pleitearam a **anulação** do certame, para tornar sem efeito todos os atos dele advindos. Para essa finalidade, alegaram ocorrência de uma série de irregularidades no bojo da Concorrência nº 01/2011-ST, em especial a condução de forma a beneficiar certo conglomerado empresarial detentor de grande fatia do mercado de transporte público local, inclusive com a

---

<sup>20</sup>

Disponível

em:

<https://pje2i.tjdft.jus.br/pje/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/listView.seam?ca=fcfe77b2586a119c2467564190a9ca6158ff75beac85adc1> (consulta em 29.05.2020).



Comissão de Licitação tendo abonado e habilitado empresas que **deixaram de apresentar documentação exigida**.

140. Tudo isso teria ocorrido com a relevante participação do Escritório de Advocacia **Guilherme Gonçalves & Sacha Reck**, responsável pela condução do certame **tanto na fase interna quanto na fase externa**. Demais disso, o mesmo Advogado que representava o Distrito Federal durante todo o procedimento licitatório representava as interessadas no mesmo certame, inclusive agindo nas fases recursais em defesa destas.

141. Foi proferida Sentença **anulatória** do certame, ainda em janeiro de 2016. Transcrevem-se a seguir excertos relevantes para a presente análise<sup>21</sup>:

*“Data vênia, mas o MPDFT, em elogiável parecer final de fls. 1530/1547, foi muito feliz em resumir a **trama administrativa**, mostrando o **agir inescrupuloso de um projeto de burla à moralidade**, que se constituiu muito antes da abertura da licitação e aceitou que uma pessoa interessada, alheia aos Quadros públicos, opinasse e gerenciasse a concorrência. Esse sinistro projeto acabou se perpetuando desde então, e, até hoje, traz irreversíveis danos (econômicos e éticos, que envergonham qualquer pessoa que tenha a paciência de ler os presentes autos) ao erário distrital. A participação gerencial de SACHA BRECKNFELD RECK **maculou todo o processo licitatório**.*

*Frise-se que os Réus, inclusive o DF, até agora não conseguiram, retilineamente, explicar a natureza jurídica da "consultoria" de SACHA BRECKNFELD RECK, tampouco a forma de sua contratação e o pagamento. [...].*

*Já nesse ponto é imperioso reconhecer a conduta desidiosa e improba do ex-gestor máximo da Pasta de Transportes, José Walter Vazquez, o qual, num certame bilionário e que foi estabelecido para perdurar por dez anos **com possibilidade de prorrogação por igual período**, formatou uma Comissão de Licitação **de faz de contas**, que viria a cancelar as orientações jurídicas do advogado Sacha Reck.*

*[...].*

*Depois de década e meia nessa sublime missão de julgar os semelhantes, ainda se fica impressionado com a forma desinibida de atuação de certos setores da Administração Pública. Não se vive em momento republicano que exija parcimônia, e nem justificações. Apenas a aplicação do Direito posto aos fatos e provas trazidos aos autos. Se pudesse conferir um rótulo a essa concorrência, conferiria de **"engodo"**.*

*[...].*

---

<sup>21</sup> Disponível em: <http://cache-internet.tjdft.jus.br/cgi-bin/tjcg1?MGWLPN=SERVIDOR1&NXTPGM=tjhtml122&ORIGEM=INTER&CIRCUN=1&SEQAND=373&CDNUPROC=20130110928920> (consulta em 05.05.2020).



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE  
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

*A VIAÇÃO PIONEIRA, por exemplo, que foi a sociedade vencedora do Lote 2, tem como únicas sócias cotista as Senhoras AURISTELA CONSTANTINO e CRISTIANE CONSTANTINO FORESTI (contrato social de fls. 752/758).*

*Já a VIAÇÃO PIRACICABANA, ganhadora do Lote 1, é composta pelas SOCIEDADES COMPORTE PARTICIPAÇÕES S.A., GLARUS PARTICIPAÇÕES S.A., MARIA ZÉLIA FRANÇA, PAULO SÉRGIO COELHO, JOSÉ EFRAIM NEVES DA SILVA, FAUSTO MANSUR, ALCEU JÚNIOR e JOSÉ MENDES, conforme quadro de sócios/administradores e 46ª alteração no contrato social trazida às 1013/1014 e Ficha Cadastral completa da Junta Comercial do Estado de São Paulo, especificamente às fls. 164/165.*

*Ocorre que uma sociedade maior de nome EXPRESSO UNIÃO figura como controladora das Rés VIAÇÃO PIONEIRA e VIAÇÃO PIRACICABANA, o que configura um artifício para burlar a proibição editalícia acima reproduzida.*

[...].

### *DA CONSEQUÊNCIA DA NULIDADE DA CONCORRÊNCIA*

*A causa de pedir registra exclusivamente a nulidade da licitação na modalidade concorrência nº 01/2011.*

**Via de consequência, a nulidade do procedimento licitatório induz a do contrato**, nos termos do art. 49, § 2º, da Lei n. 8.666/1993. Explico.

[...].

*Trata-se, assim, de evidente manifestação da diretriz estabelecida pelo artigo 3º da Lei Federal nº 8.666/93, que insere a seleção da proposta mais vantajosa para a administração dentre os objetivos do certame.*

*Assim, do reconhecimento de ilegalidade dos atos procedimentais e em caso de reconhecimento da nulidade absoluta de toda a concorrência nº 01/2011, dar-se-á, por corolário lógico, a nulidade do contrato que nele tiver origem.*

[...].

*Mas, para que o Distrito Federal não se açode em propor nova SS, e até por questões de razoabilidade com o sistema viário, levando em conta a realidade social vivida nessa Capital, e também por deferência ao princípio da continuidade do serviço público, é preciso que se "**module**" a decisão de nulidade aqui decretada.*

*De fato, há toda uma realidade por trás do serviço de ônibus, que não pode ser ignorada nessa sentença, pena de, realmente, a suspensão abrupta do serviço, provocar repercussões de ordem política, econômica e social.*

[...].

*Desta feita, a solução razoável que se impõe é a decretação da nulidade a partir de 180 (cento e oitenta) dias, ou seja, dar-se uma sobrevida, por lapso temporal razoável, dentro do qual a Administração Pública poderá realizar nova (e legal) contratação. Esse termo de 180 dias, porém, há de ser contado a partir do momento em que a sentença/acórdão possa vir a ser cumprido, seja com o seu trânsito em julgado, seja pela interposição de recurso sem efeito suspensivo.*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE  
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

*DISPOSITIVO*

*Posto isso, em parcial consonância com o parecer ministerial, **extingo o feito, com resolução de mérito**, nos termos do art. 269, inciso I, do CPC, c/c art. 11/LAP, para acolher parcialmente o pedido inicial (item "e" do pedido de fls. 39), **de forma a decretar a invalidade da concorrência pública nº 01/2011**, da Secretaria de Transportes do Distrito Federal, a contar de 180 dias, na forma da fundamentação acima."*

(Grifamos)

142. A Sentença em referência foi confirmada pelo eg. TJDF, em julgado consubstanciado no **Acórdão nº 1144188<sup>22</sup>**, reformando-a apenas para **elastecer** os limites do prazo para sobrevida dos contratos ora em execução, saindo dos **180 dias** sentenciados, **para 365 dias** após o trânsito em julgado. Prazo esse para garantir a deflagração de novo certame, garantindo-se assim a continuidade do serviço público essencial.

143. Em face da decisão da 3ª Turma Cível do TJDF, foram interpostos Embargos de Declaração. O Recurso foi julgado em **05.03.2020**, considerado procedente em parte, mas apenas para correção de **erro material, sem alteração no mérito**, consoante termos do **Acórdão nº 1233612<sup>23</sup>**.

144. Pela pertinência, transcrevem-se alguns excertos do referido julgado, já com a redação imprimida pelos Embargos em referência, *in verbis*:

**Acórdão nº 1233612**

*"Trata-se de embargos de declaração opostos por VIAÇÃO PIRACICABANA LTDA, EXPRESSO SÃO JOSÉ LTDA, VIAÇÃO PIONEIRA LTDA, CONSÓRCIO HP-ITA, AUTO VIAÇÃO MARECHAL LTDA e DISTRITO FEDERAL ao v. acórdão [...].*

*[...].*

**- Da atuação de Sacha Reck (alegação de todas as embargantes):**

*[...].*

*Esclareço que as atuações ilícitas do causídico foram devidamente elencadas ao longo do extenso acórdão, o qual citou depoimentos tais como o do senhor João Ferreira de Pádua, senhor Augusto Cezar Puccinelli, Ângela D'Arc Hilário de Sousa, Alessandro Silva Barbosa que demonstraram a participação do*

<sup>22</sup>Disponibilizado no DJE de 26.04.2019 (fls. 298/301).

<sup>23</sup>

Disponível

em:

<https://pje2i.tjdft.jus.br/pje/ConsultaPublica/DetalleProcessoConsultaPublica/documentoSemLoginHTML.seam?ca=6bebf07a0447d535d3b35c89d4adba86d39afc9bd24b72210933d01e897198c00ab078a9ffff183f9cd8be84812a0fefecb18d83ad6be9cb&idProcessoDoc=14766954> (consulta em 05.05.2020).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE  
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

advogado como se fosse membro da comissão de licitação, apesar de não estar formalmente investido em tal encargo.

Neste sentido, confira-se excertos do acórdão evidenciando a atuação ilícita do senhor Sacha Reck, bem como as consequências de tais atos.

“A meu sentir, a atuação do advogado acabou por macular todo o procedimento administrativo, eis que desbordou da mera consultoria.

Consta dos autos que Sacha Reck atuou de maneira ativa desde a origem do procedimento licitatório – atuando na elaboração do edital – e, posteriormente, nas fases interna e externa da licitação.

Neste sentido, trago excerto de seu depoimento que se encontra às fls. 185 deste processo:

[...].

“No que concerne à atuação de Sacha Reck na fase de julgamento dos recursos administrativos, salta aos olhos o documento de fls. 666, o qual demonstra a maneira incisiva de atuação do causídico.

Em tal documento consta inclusive anotação de que o parecer ofertado pelo juriconsulto não fora sequer lido, restando admitido em sua íntegra.

[...].

A meu sentir, infringe os princípios da legalidade, da impessoalidade e da moralidade o advogado ter atuado na confecção de estudos técnicos, do edital, bem como de seu projeto básico; tendo, posteriormente, participado de maneira incisiva nos pedidos de esclarecimentos, impugnações ao edital e recursos administrativos e, ainda, ter representado o Distrito Federal nas insurgências ocorridas no âmbito judicial, usurpando, claramente, competência da Procuradoria Distrital, e; concomitantemente, ser advogado patrocinador de uma das sociedades vencedoras da concorrência.”

A questão do BID foi, igualmente, retratada no acórdão:

“Por fim, friso que até o presente momento não foi dada uma explicação plausível no que tange à contratação do referido advogado, sendo que o Distrito Federal insiste na tese de sua legalidade, afirmando que esta se deu por intermédio do BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Todavia, a referida entidade, em documento às fls. 501, aduz não possuir quaisquer relações com o escritório de Sacha Reck.

Ademais, não há qualquer documento no extenso caderno processual que informe acerca da forma de contratação do escritório de advocacia, isto é, não há indicação se foi realizado procedimento licitatório ou se incorreu em inexigibilidade de licitação.”

[...].

Friso que restou comprovado que a licitação foi fraudada desde o início. Logo, todos os atos decorrentes são nulos também.

Em outras palavras, se a fraude tivesse sido descoberta desde o início, a licitação teria sido anulada logo nos primórdios e não haveria sequer espaço para se falar em segurança jurídica em relação às concessionárias.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE  
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

*Ainda, ressalto que o princípio da segurança jurídica não pode ser invocado para o guarneamento de situações graves e ilícitas, tais quais as aqui debatidas.*

[...].

**- Do grupo econômico (alegação do Distrito Federal, Viação Pioneira e Viação Piracicabana):**

[...].

Neste sentido, colaciono os seguintes excertos do julgado para evidenciar a expressa análise da questão:

“Da figura, verifica-se que a Expresso União, por meio de seus sócios, possui 100% da Viação Pioneira e 99,99...% da Viação Piracicabana, todos da família Constantino. Além disso, os administradores da Expresso União também são administradores da Viação Pioneira e da Viação Piracicabana. Portanto, sendo os sócios e administradores das empresas Viação Pioneira e Viação Piracicabana também sócios e administradores da Expresso União Ltda., torna-se clara a conexão entre elas, configurando a Expresso União como controladora das outras duas. Trata-se apenas de um artifício para burlar a vedação literal do item 16.1.2 – “g” do Edital, que não pode ser aceito, sob pena de admitir o controle das bacias 1 e 2 do Grupo Constantino. Mesmo que a vedação literal incluísse terceira empresa, o mesmo artifício poderia ser ainda utilizado por meio da formação de uma quarta empresa e assim sucessivamente. Nesse sentido, configurada está a transgressão ao item 16.1.2 – “g” do Edital” (fls. 1172v).

[...].

**- Conclusão:**

Ante o exposto:

NEGO PROVIMENTO aos embargos de declaração de:

- VIAÇÃO PIRACICABANA LTDA;
- EXPRESSO SÃO JOSÉ LTDA;
- VIAÇÃO PIONEIRA LTDA;
- AUTO VIAÇÃO MARECHAL;
- DISTRITO FEDERAL.

DOU PARCIAL provimento aos embargos de declaração opostos por CONSÓRCIO HP-ITA apenas para retificar o dispositivo do acórdão e a ementa no que tange à modulação dos efeitos da sentença a contar de 365 (trezentos e sessenta e cinco dias) do trânsito em julgado da demanda, mantendo incólume o restante do acórdão atacado.”

(Original com grifos; **sublinhamos**)

145. Em face dessa situação de precariedade quanto à validade dos contratos em evidência, há que se proceder análise considerando todos aspectos que envolveram o Certame e a **construção das cláusulas de interesse à revisão sob contestação**. Nesse norte, não se pode deixar de considerar, em especial, a existência de vício na assunção do risco empresarial pelo Poder Público (como são



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE  
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

o caso da demanda de passageiros e da quilometragem rodada), bem assim a questão da dissimulação da real lucratividade impressa nas propostas vencedoras, ao se exigir a manutenção tanto da TIR quanto do VPL, por ocasião das situações de revisões previstas.

**DOS NOVOS VALORES DE TARIFA INSTITUÍDOS PELAS PORTARIAS/SEMOB Nº 72 E 81/2019**

146. Para melhor compreensão, reapresentam-se os valores de tarifa técnica que foram instituídos pelas Portarias em referência, em comparação com os valores então vigentes, estes obtidos a partir da revisão realizada com base nos estudos promovidos pela Fundação Getúlio Vargas – FGV, com os reajustamentos inerentes (até maio/2019).

| Bacia/Concessionária     | Tarifa Vigente (A) | Tarifa Proposta (B) | Variação (B/A) |
|--------------------------|--------------------|---------------------|----------------|
| 1 - Viação Piracicabana* | R\$ 4,198          | R\$ 4,2169          | 0,45%          |
| 2 - Viação Pioneira**    | R\$ 3,881          | R\$ 4,3729          | 12,67%         |

Fonte: Processo SEI-GDF nº 00090-00000329/2019-63 (Vol. IV, pp. 35 e ss.; e pp. 73 e ss. - NT DFTRANS nº 06/2019).

\*Tarifa com reajustamentos do período do contrato (até mai/2019)

\*\*Tarifa revisada (maio/2019)

147. Vale lembrar que a Viação Piracicabana, diferentemente da Viação Pioneira, não teve sua tarifa revisada, mas apenas reajustada pelos índices aplicáveis desde o início da operação. Veja-se que a tarifa da Pioneira recebeu **aumento de 12,67%**, comparada à tarifa então vigente. Já a Piracicabana, mesmo sem revisão, teve sua tarifa também **umentada**, mas apenas em **0,45%**.

148. Por sua vez, as Concessionárias responsáveis pelas Bacias 3, 4 e 5 não tiveram suas tarifas alteradas na oportunidade. A esse respeito, segundo consignado ao longo do Relatório nº 02/2019 – SEMOB/GAB/AJL, todas interessadas foram instadas a apresentar os dados necessários à revisão, mas apenas a Viação Pioneira os teria ofertado.

149. Na espécie, o fato de a SEMOB depender de dados fornecidos *ad hoc* pelas próprias empresas para subsidiar eventuais reajustes, revisões e outras decisões administrativas fragiliza qualquer controle e gestão contratual, que



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE  
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

deveriam ter por base **dados oficiais e de sistemas próprios do GDF**, ou mesmo informações publicadas pelas Concessionárias em suas demonstrações contábeis e financeiras regulares.

150. Em relação aos dados que serviram de base para a revisão tarifária da Pioneira, mormente o FU (Fator de Utilização), no Relatório 02/2019 – SEMOB/AJL, informa-se que teriam sido utilizados os dados reais da operação (folha de pagamento), em conformidade com a recomendação contida no estudo da FGV. Entretanto, a teor do Ofício/SEMOB nº 76/2020 (peça 83), registra-se que teriam sido realizados **novos cálculos** com o FU original da proposta financeira. Tudo isso, para fugir de questionamentos sobre se a utilização de dados reais da operação (excetuada a demanda de passageiros e quilometragem rodada) significaria **alteração unilateral** das cláusulas financeiras da contratação.

151. Nesse particular, percebe-se que a posição do Grupo de Trabalho criado pela Portaria Conjunta SEMOB/DFTRANS nº 10/2019, que teve como objetivo reavaliar as revisões tarifárias anteriores (de 2015 a 2018), foi no sentido de que a revisão procedida em 2018, com base no estudo da FGV (Portarias/SEMOB nºs 56 a 60/2018), teria significado alteração **unilateral** das cláusulas financeiras dos Contratos, o que afrontaria a legislação, no entender daquele GT.

152. Todavia, em nenhum momento aquele Grupo de Trabalho tentou lançar luzes sobre a questão das inconsistências dos dados das propostas financeiras; sobre a regularidade (ou legalidade) das cláusulas contratuais, em especial a previsão de **imutabilidade** da TIR e do VPL constantes da proposta vencedora da licitação; bem assim, sobre a assunção dos riscos, por parte do Poder Concedente, de redução da demanda de passageiros estimada, sem que tal tenha refletido em tarifas verdadeiramente menores aos usuários. Ou seja, ao fim e ao cabo, as Concessionárias acabaram não assumindo quaisquer riscos inerentes à atividade privada, o que vai de encontro a qualquer espécie de concessão de serviço público.

153. Em relação à imutabilidade da TIR e do VPL da proposta financeira, aproveitamos para trazer à colação considerações emitidas pela própria FGV acerca da **inviabilidade** desse cenário, consoante constou da Informação Técnica SEI-GDF nº 4/2019 - SEMOB/GAB/AJL, referenciando a Nota Técnica SEI-GDF



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE  
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

nº 2/2018-DFTRANS/DITEC/COCUT (cf. Vol. VIII, pp. 8 e ss. do Processo Adm. SEI 00090-00000329/2019-63), *in verbis*:

[...].

**III.8 – Manutenção dos valores de Taxa Interna de Retorno (TIR) e Valor Presente Líquido (VPL)**

*A possibilidade de se manter ambos os elementos de mérito das propostas (TIR e VPL) foi questionada ao consultor, que opinou inicialmente pela inviabilidade matemática da operação. Contudo, sustentamos que os primeiros estudos de revisão demonstraram que, ao menos em termos matemáticos, seria possível se manter os elementos inalterados, utilizando-se mais de uma tarifa técnica, por meio da ferramenta “Solver” do Excel. Argumentamos ainda que, ao se calcular tarifas que mantivessem os Fluxos de Caixa Livre (FCL) nos mesmos valores das propostas financeiras também seria viável manter TIR e VPL inalterados. **Face ao exposto, o representante da FGV sugeriu que a gestão financeira de tais metodologias seria de difícil execução e que o usual, em termos de EEF, seria garantir apenas a TIR do projeto.***

[...].”

(Original com grifos; **sublinhamos**)

154. Conforme visto, denota-se que a manutenção da TIR e VPL inalterados na revisão procedida em 2019 (Portaria nº 72/2019) resultou de decisão injustificada da própria SEMOB/DF, **contrariando a recomendação da consultoria especialmente contratada para avaliação da situação dos contratos de concessão em comento**. Pela opinião expressada pela FGV, deveria ser empregada no Equilíbrio Econômico-Financeiro **apenas a TIR do projeto**, dado que a manutenção da TIR e do VPL demandaria a aplicação de cálculo matemático com a utilização de mais de uma tarifa técnica – uma delas meramente ficta, para fins de apuração da nova tarifa.

155. Desse modo, depreende-se que os critérios aplicados nessa última revisão se assemelham àquela levada a efeito em 2015, quando significou aumento de 31,73% na tarifa técnica da própria Viação Pioneira, revisão essa revogada pela Portaria nº 55/2018.

156. A esse respeito, foi possível confirmar por esta instrução que os cálculos empreendidos pelo Grupo de Trabalho, que resultaram na nova tarifa técnica da



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE  
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

Viação Pioneira (Portaria nº 72/2019), de fato, foram realizados com o emprego da ferramenta “**Solver**”, um complemento do Excel, conforme se extrai das planilhas que acompanharam o Ofício/SEMOB nº 76/2020 (doc. associado aos autos).

157. Assim, constatou-se a utilização de **duas** tarifas técnicas (uma delas ficta) para conseguir manter os dois elementos de mérito da proposta (TIR = 15,30%; e VPL = R\$ 23,0 milhões) **inalterados** nos cálculos da revisão. Nesse particular, além da necessidade de utilização de duas tarifas (uma delas ficta), o modelo matemático emprega ainda a figura de um “**Aporte para manter VPL da Proposta**” (aporte também ficto), tudo isso para dar cumprimento à cláusula contratual revisional de manutenção da TIR e VPL **positivos**, aspecto esse refutado tanto pela FGV quanto pela anterior análise procedida pela Informação nº 84/2015 – 3ª Diacom, opinião a qual perfilhamos.

158. Ainda na espécie, a consultoria contratada (FGV) ressaltou que o usual seria garantir apenas a TIR do projeto. Apenas para realçar a pouca consistência dos cálculos empreendidos pela SEMOB na revisão em apreço, veja-se que o “aporte ficto” previsto no início do período da revisão mensal (junho/2014) seria de **R\$ 1,7 bilhão**, ao passo que a segunda tarifa (ficta) se apresentaria com valor **negativo (-R\$ 46,4912)**, justificado pelo considerável montante do aporte ficto mencionado.

159. Por sua vez, a planilha do Fluxo de Caixa referente ao mês de maio/2019 (último do período da revisão) trouxe o aporte ficto previsto no montante de aproximadamente **R\$ 143 milhões**, juntamente com a segunda tarifa (ficta), esta no valor de **R\$ 0,7130**<sup>24</sup>. Assim, lança-se mão de valores fictos (gerados pela ferramenta *Solver*), porque necessários para se chegar à tarifa técnica de **R\$ 4,3729**, aprovada pela SEMOB/DF na Portaria nº 72/2019, em uma “conta de chegada” que se afasta da lógica e da legislação regente das concessões de serviços públicos (art. 2º, II, e art. 6º, *caput* e § 1º), gerando benefícios indevidos à concessionária.

---

<sup>24</sup> Cf. arquivos Excel “1. PC PIO - Lote 2 TRF FU Folha FGV - Jun.14” e “60. PC PIO - Lote 2 TRF FU Folha FGV - Mai.19”, ambas na planilha “FC pág. 1” (Anexos\_Oficio\_76\_2020\_Semob – documento associados aos autos).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE  
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

160. Não obstante o modelo matemático utilizado consiga encontrar valores de tarifa que se prestam a manter **inalterados** ambos elementos de mérito definidos no contrato (**TIR e VPL**), cabe salientar que existem ressalvas à utilização dessa ferramenta (Solver) para a finalidade indicada. De fato, ela se mostra muito útil quando se deseja maximizar ou minimizar o resultado de uma dada função matemática. Porém, o algoritmo envolvido no modelo não calcula **todas as possibilidades** de valores que possam satisfazer as condições estabelecidas, parando sua execução (simulações) logo na primeira solução encontrada. Em modelos mais complexos, como é o caso do Fluxo de Caixa envolvido, a quantidade de soluções possíveis poderia ir muito além dos valores de aporte e de tarifa fictos que levaram ao valor da tarifa aprovada pela SEMOB nessa revisão.

161. A partir do modelo que foi empregado nos cálculos da revisão de 2019, simulamos outros cenários de tarifas, tendo por base a manutenção de um elemento **ou** de outro, ou seja, variando ou a TIR, ou o VPL.

162. Feitos os testes, empregando tanto a ferramenta *Solver* quanto a ferramenta *Atingir Meta*, do Excel, foram obtidos menores valores de tarifa para a Viação Pioneira (exemplo, **R\$ 4,303**), quando se opta por manter inalterada apenas a **TIR** da proposta (15,30%)<sup>25</sup>. Neste caso, o VPL correspondente a esse valor de tarifa técnica ficou muito próximo daquele trazido na proposta financeira (**R\$ 20,8 milhões** apurados, contra os **R\$ 23,0 milhões** da proposta). Inclusive, caso fosse utilizado o valor correto da TIR, sugerido pela FGV, de valor inferior (chamada de “TIR Modificada”), a tendência seria a apuração de tarifa técnica ainda menor do que a simulada para fins desta instrução.

163. De todo modo, mesmo esses valores menores que poderiam ser encontrados privilegiando apenas a TIR da proposta carregam consigo a crítica de ter por base informações não oficiais (fornecidos pela própria Concessionária interessada e não auditados pelo Concedente para aferição de sua fidedignidade)

---

<sup>25</sup> Conforme demonstrado no arquivo de planilha associada aos autos “PT02- PIO\_Lote 2 TARIFA\_FLUXO-CAIXA- Mai.19\_CENARIOS\_SOLVER”, na última aba (RESUMO CENARIOS – TCDF).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE  
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

e de não terem levado em conta os ajustes recomendados pela FGV nos dados da proposta financeira vencedora.

164. No que se refere aos elementos ensejadores do direito à revisão tarifária pelas Concessionárias, vejamos o teor da Cláusula XVII do Contrato em evidência, *in verbis*:

**“CLÁUSULA XVII**

**Da Revisão da TARIFA**

1. A TARIFA TÉCNICA será revisada, a qualquer momento, para restabelecer a equação originária entre os encargos da CONCESSIONÁRIA e as receitas da concessão, formada pelas regras do presente CONTRATO e do Edital de Licitação, bem como pelas planilhas apresentadas na PROPOSTA FINANCEIRA vencedora da licitação, sempre que ocorrerem quaisquer situações que afetem o equilíbrio econômico-financeiro da concessão.

2. **Qualquer alteração nos encargos da CONCESSIONÁRIA, sem o proporcional ajuste de remuneração, importará na obrigação do CONCEDENTE de recompor o equilíbrio econômico-financeiro deste CONTRATO.**

3. Para os efeitos previstos nos itens anteriores, a revisão dar-se-á, dentre outros, nos seguintes casos, além daqueles já previstos no presente instrumento, que poderão ocorrer simultaneamente ou não:

a) **sempre que ocorrerem variações na quilometragem rodada do sistema em relação aos montantes previstos no Anexo II do Edital de Licitação, considerando-se todas as repercussões sobre os investimentos, custos e a receita;**

b) **sempre que ocorrer variação na demanda de passageiros pagantes transportados pela CONCESSIONÁRIA, para mais ou para menos, em relação á utilizada como base na TARIFA TÉCNICA em vigor, considerando sempre a média apurada no período retroativo de 12 (doze) meses;**

[...].

f) sempre que houver alteração unilateral deste CONTRATO, que comprovadamente altere os encargos da CONCESSIONÁRIA, para mais ou para menos, conforme o caso.

4. Nos processos de revisão tarifária, a aferição da TARIFA TÉCNICA, para reequilíbrio do CONTRATO **será realizada por meio das planilhas apresentadas na PROPOSTA FINANCEIRA vencedora da licitação, assegurando-se a proteção, ao longo do CONTRATO, dos elementos de mérito TIR (Taxa Interna de Retorno) e Valor Presente Líquido (VPL) indicados na planilha de fluxo de caixa apresentada pela CONCESSIONÁRIA na referida proposta, ressalvado o disposto nos itens 7 e 9 da cláusula sexta do presente instrumento.**

5. O processo de revisão será realizado sempre que ocorrer qualquer das situações, previstas no presente CONTRATO, que imponha a sua ocorrência e terá início, de ofício, pelo CONCEDENTE, ou mediante requerimento formulado pela CONCESSIONÁRIA.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE  
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

[...].”

(Grifamos)

165. Considerando que alterações na **quilometragem rodada** ou na **demanda de passageiros** não deveriam, em regra, constituir elementos motivadores de revisão tarifária dos Contratos de Concessão de transportes, conforme já realçado, apenas deveriam constituir motivação para reequilíbrio econômico-financeiro **alterações nos encargos da Concessionária**, sem o proporcional ajuste da remuneração, consoante disposto no item 2 da Cláusula XVII, transcrição *supra*.

166. Desse modo, como bem ressaltou a PGDF no Despacho que devolveu a Consulta formulada pela SEMOB acerca da viabilidade/regularidade da revisão em apreço, não se pode perder de vista que essa revisão fundamentou-se em cláusulas de um contrato que já foi fulminado por decisão judicial, conforme registrado no **Acórdão nº 1144188**. Mesmo não tendo ainda transitado em julgado tal decisão, os elementos fáticos coligidos nos autos e reportados na decisão não podem ser desconsiderados nesta oportunidade, segundo opinião do órgão de assessoramento jurídico do próprio GDF.

167. Entre as **irregularidades** que podem apresentar impacto direto nos valores revisionais, ressaltadas na Informação nº 84/2015 – 3ª Diacom (e-doc 1A2C78F1) e ratificadas pela consultoria independente (FGV), podem ser citadas:

- Ausência de previsão dos efeitos do financiamento da frota no valor da TIR;
- Erro de cálculo da depreciação contábil, com majoração da tarifa técnica e da TIR, em consequência;
- Inconsistência nos dados das despesas de pessoal da operação (ou FU – Fator de Utilização em valor reduzido), também com impacto na majoração da TIR apresentada na proposta;
- Condicionante de manutenção dos valores da TIR e do VPL apresentados na proposta, o que seria impossível na prática (o valor da TIR de 15,30% significa VPL=0, e não o VPL de R\$ 23,0 milhões da proposta, registre-se);
- Assunção dos riscos da operação exclusivamente pelo Poder Concedente;



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE  
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

- Utilização dos dados da proposta financeira para realização das revisões tarifárias, em vez de revisão com base nos dados reais da operação (comparação dos encargos reais com a remuneração – fluxo de caixa real).

168. Ademais, acrescente-se a questão do **erro de cálculo** do VPL apresentado na proposta financeira da Viação Pioneira (e também da Viação Piracicabana), resultante do **uso incorreto** da fórmula própria apresentada na Planilha Eletrônica Excel. Nesse sentido, caso aplicada corretamente a fórmula do Excel, o VPL da Viação Pioneira seria maior (R\$ 25,8 milhões – cf. Planilha associada)<sup>26</sup>, e não os R\$ 23,0 milhões indicados na proposta vencedora. Dessa maneira, depreende-se que o valor do retorno, estimado em 15,30%, seria ainda maior.

169. Especificamente em relação à **TIR** apresentada nas propostas vencedoras, vale ressaltar algumas das inconsistências destacadas pela FGV em seu estudo. Nesse sentido, o Fluxo de Caixa das propostas incluía, na forma do Edital, previsão de **reinvestimento no Ano 7**, com o fito de renovação da frota de ônibus. Assim, o Fluxo de Caixa da Viação Pioneira, que teve sua tarifa técnica revisada, apresentou-se, na origem, da seguinte forma:

R\$ milhões

| FLUXO DE CAIXA LIVRE - PROPOSTA FINANCEIRA - VIAÇÃO PIONEIRA LTDA. |       |       |       |       |       |       |       |       |       |        |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|
| ANO 0  | ANO 1 | ANO 2 | ANO 3 | ANO 4 | ANO 5 | ANO 6 | ANO 7 | ANO 8 | ANO 9 | ANO 10 |
| -188   | 44    | 44    | 44    | 44    | 43    | 32    | -65   | 41    | 41    | 122    |

Fonte: Processo nº 090.000.455-2010 (VOL. 118) – Edital de Concorrência nº 01/2011-ST.

170. Conforme destacado no estudo da FGV (e-DOC 7E229394-e, pp. 739 e ss.)<sup>27</sup>, normalmente os fluxos de caixa apresentam resultado **negativo no início** do projeto, quando ocorrem os maiores investimentos, e se **tornam positivos, permanecendo assim até o final do seu ciclo**. A fórmula de cálculo da TIR é **padrão**, com a seguinte apresentação:

<sup>26</sup> Vide Planilha “PT02- PIO\_Lote 2 TARIFA\_FLUXO-CAIXA- Mai.19\_CENARIOS\_SOLVER”.

<sup>27</sup> Cf. Peça 263 do Processo nº 5964/2015.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE  
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

$$\sum_{j=0}^n FC_j * \left( \frac{1}{(1+i)^j} \right) = 0$$

Onde:

- **FC** – é um fluxo de caixa no período *j*; e
- *i* é a taxa de desconto que satisfaz a equação.

171. O princípio é que todos os termos do fluxo sejam trazidos a valor presente, de modo que a soma total seja **zero**; a taxa de desconto (ou taxa interna de retorno – TIR) é aquela que iguala o valor presente dos fluxos de caixa positivos e negativos (VPL = 0).

172. Todavia, projetos como os que estão em verificação, que comportam obrigação de **renovação da frota** (no Ano 7), o fluxo de caixa irá **inverter** seu sinal **mais de uma vez** (entre negativo, positivo, negativo novamente, depois positivo, e assim por diante). Em situação tal, a fórmula apresentada antes (padrão) resultaria em mais de uma solução, ou seja, existiria **mais de uma taxa de desconto *i*** que solucionaria a equação, o que torna necessária a utilização da chamada **Taxa Interna de Retorno Modificada** (TIRM ou MTIR, na fórmula do Excel), com a seguinte apresentação:

$$TIRM = \left( \frac{VF}{VP} \right)^{1/n} - 1$$

Onde:

- **VF** é o Valor Final dos fluxos de caixa positivos, ou seja, são os valores positivos capitalizados a uma taxa de reinvestimento até o período final;
- **VP** é o Valor Presente dos fluxos de caixa negativos, ou seja, são os valores negativos descontados a uma taxa de financiamento até o período inicial; e
- **TIRM** é a taxa que satisfaz esta equação.

173. Por meio dessa **nova fórmula**, apura-se a taxa que irá satisfazer a equação em todos os casos. Por essa razão, a FGV recomendou a utilização da TIRM, em vez da TIR, **para realização dos cálculos revisionais** nos Contratos de Concessão do STPC/DF.

174. Para encontrar a TIRM (ou TIR **implícita** nas propostas das Concessionárias), foi utilizada a taxa concernente ao custo de oportunidade (ou



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE  
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

TMA) apresentada nos estudos iniciais da SEMOB na fase interna da licitação, no caso **12%**, tanto como taxa de **financiamento** quanto para a taxa de **reinvestimento**<sup>28</sup>. Foram ainda apuradas as **TIRM reais**, a partir dos fluxos de caixa ajustados pela FGV.

175. Nos quadros a seguir, são apresentadas as **TIRs Implícitas** das propostas (ou TIRM)<sup>29</sup> e também a TIRM real, esta apurada após os ajustes que se fizeram necessários para correção das inconsistências dos dados das propostas das licitantes:

**Tabela 1.2.2.1**

**Taxas Internas de Retorno Implícitas nas Propostas**

|             | Bacia 1      | Bacia 2      | Bacia 3     | Bacia 4      | Bacia 5      |
|-------------|--------------|--------------|-------------|--------------|--------------|
| TIR         | 18,18%       | 15,30%       | 6,95%       | 14,96%       | 15,96%       |
| <b>TIRM</b> | <b>14,4%</b> | <b>13,3%</b> | <b>9,8%</b> | <b>13,1%</b> | <b>13,5%</b> |

Fonte: Elaborado pela FGV, dados DFTrans.

**Tabela 1.2.2.2**

**Taxas Internas de Retorno Implícitas nas Propostas, após Revisão**

|            | Bacia 1 | Bacia 2 | Bacia 3 | Bacia 4 | Bacia 5 |
|------------|---------|---------|---------|---------|---------|
| TIRM (ano) | 14,81%  | 14,11%  | 10,60%  | 11,10%  | 14,18%  |

Fonte: Elaborado pela FGV, dados DFTrans.

(Bacia 1 = Piracicabana; Bacia 2 = Pioneira; Bacia 3 = Urbi; Bacia 4= Marechal; e Bacia 5 = São José).

176. Em relação à Viação Pioneira (Bacia 2), que é o caso especial sob verificação, chega-se facilmente aos **13,3%** (do primeiro quadro) referentes à TIRM da proposta com os dados originais<sup>30</sup>. Porém, para se chegar aos 14,11%, considerados como reais pela FGV, seriam necessários os dados corrigidos do fluxo de caixa dessa mesma proposta, informação que não consta dos autos.

177. Perceba-se, no caso da Viação Pioneira, a redução de **15,30%** para **13,30%**, se a TIR tivesse sido calculada a partir da fórmula correta do Excel (MTIR), mesmo com base nos dados originais da proposta vencedora (sem os ajustes da

<sup>28</sup> **Financiamento e reinvestimento** são os termos aplicados na fórmula da "MTIR", apresentada no Excel.

<sup>29</sup> No primeiro caso, refere-se à "TIR Modificada" apurada com base nos dados originais das propostas; já a "TIR Modificada real", refere-se à TIRM apurada com base na proposta já com valores ajustados (ou seja, com os valores reais, em oposição aos dados "fictícios" originais).

<sup>30</sup> Cálculo com uso da fórmula "MTIR", do Excel, com a taxa de desconto (ou TMA) do Contrato, de 12%.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE  
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

FGV). Entretanto, a SEMOB sequer procedeu à correção desse erro matemático apontado pelos especialistas, antes de realizar a revisão de 2019 a partir dos dados originais da proposta.

178. De outra banda, note-se que a maior **redução** da TIR foi observada em relação à Viação Piracicabana, quando o valor estampado na sua proposta financeira, de **18,18%**, passa a **14,81%**, após a correção das inconsistências encontradas em tal proposta pela FGV. Por outro lado, as correções das inconsistências também encontradas na proposta da Urbi levaram ao contrário, ou seja, restou **aumentada** a TIR para **10,60%**, em face dos **6,95%** estampados na proposta correspondente.

179. Nesse ponto, vale lembrar que a própria Urbi sustenta que as irregularidades apresentadas no certame licitatório teriam originado a celebração de Contratos cuja equação econômico-financeira **existiria apenas no sentido formal da palavra**<sup>31</sup>, o que justificaria as alterações nos valores das TIRs promovidas pela FGV.

180. Vejamos quais ajustes foram empreendidos, no sentido de readequação das propostas financeiras, consoante apresentado no estudo da FGV:

- *Bacia 1: Padronizada a desoneração do INSS para igualar a modelagem do Edital; e recalculada a depreciação fiscal;*
- *Bacia 2: Ajuste no cálculo da depreciação fiscal e contábil;*
- *Bacia 3: Ajuste na depreciação fiscal, que foi feita com valor residual; e ajuste no cálculo do Imposto de Renda;*
- *Bacia 4: Ajuste no valor dos encargos, que não considerava os 20% de INSS sobre a Folha de Pagamento, ajustada; ajuste no cálculo da depreciação fiscal; e ajuste no valor de salário de motoristas e cobradores que estava abaixo do piso das categorias; e*
- *Bacia 5: Ajuste no cálculo da depreciação fiscal e contábil*

181. Cabe ainda acrescentar a essas correções, consoante o mesmo estudo da FGV: as adequações referentes ao FU (Fator de Utilização), que teve o valor da proposta ajustado às informações da folha de pagamento obtidas junto às Concessionárias; e o ajuste de tributos sobre a receita (PIS/Cofins).

---

<sup>31</sup>Cf. Ofício nº 258, de 09.09.2019, juntado ao Vol. VII, pp. 54/55, do Processo SEI-GDF nº 00090-00000329/2019-63– doc. associado).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE  
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

182. Nesse particular, a FGV destaca que, nas revisões tarifárias procedidas pela SEMOB em 2015 e 2016, foram utilizadas premissas distintas dessas, gerando, portanto, resultados distintos (Portarias nºs 25/2015 e 22/2016). Tais ocorrências reforçam a necessidade do emprego de **metodologia padrão para as revisões**, de modo a buscar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato **até o final do período da concessão**.

183. De outra banda, observou-se que o modelo empregado na revisão de 2019 considerou que todo investimento inicial para aquisição da frota teria ocorrido no **Ano 0**. Mas, isso de fato não teria ocorrido. Enquanto o modelo de fluxo de caixa empregado nos cálculos apresentava desembolso total de R\$ 204,1 milhões no **Ano 0** (Anexos ao Ofício/SEMOB nº 76/2020 – doc. associado aos autos), outro fluxo de caixa que acompanhou o Ofício/SEMOB nº 51/2020 apresenta dois formatos de revisão: um deles, com o total investido no **Ano 0**; outro, com distribuição dos investimentos ao longo dos 3 primeiros anos (**Ano 0, Ano 1 e Ano 2**), com a maior parcela, **R\$ 164,9 milhões**, ocorrendo no **Ano 1** (Anexos\_Oficio\_51\_2020\_Semob – doc. associados aos autos). Entende-se que essa configuração de distribuição dos investimentos nos 3 primeiros anos foi a situação encontrada pela FGV, também com impacto na apuração dos valores da TIR e do VPL que devem servir de base para as revisões.

184. Outra questão que não pode ser deixada de fora da discussão quanto à regularidade da revisão procedida é a confiabilidade dos dados da demanda de passageiros e de quilometragem rodada. Conforme ressaltado no trabalho da FGV, **a fidedignidade de tais dados não pode ser atestada, haja vista não existir acompanhamento e controle adequados dos lançamentos nos sistemas próprios**. Dessa forma, ao fim e ao cabo, é a própria Concessionária quem fornece os dados que serão empregados nas revisões, sem que haja auditoria ou controle substancial por parte do Poder Concedente.

185. Com isso, quer-se dizer que essa revisão tarifária dirigida à Viação Pioneira, mediante a Portaria/SEMOB nº 72/2019, pode ser considerada **irregular**, entre outros motivos, em razão da utilização dos dados das propostas vencedora que já se apresentavam viciadas na origem. Além disso, repisa-se a questão dos



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE  
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

vícios apresentados nas próprias cláusulas contratuais de revisão, fruto de procedimento licitatório que o juízo singular da ação popular aludida chamou, *in verbis*, de “engodo”.

186. Da mesma forma, também deve ser considerada irregular a alteração tarifária relativa à Viação Piracicabana, mediante a Portaria nº 81/2019, haja vista ter resultado da utilização dos dados originais de sua proposta financeira, sem a correção dos erros que levaram à tarifa que constou de tal proposta.

187. Noutra vertente, poderia até ser cogitado de se aplicar **apenas os reajustamentos anuais** nas tarifas técnicas vencedoras da Concorrência nº 01/2011-ST, haja vista os questionamentos quanto à regularidade do próprio certame em si, bem assim das cláusulas contratuais decorrentes. Dada a diversidade de premissas utilizadas nas respectivas propostas financeiras vencedoras, inexistente critério único que satisfaça a todas Concessionárias, tendo em conta a diversidade de TIRs e VPLs envolvidos.

188. Não se pode olvidar que uma das Concessionárias (Viação Piracicabana) já **acquiesceu com tal solução**, quando concordou com a alteração tarifária (sem revisão) promovida pela Portaria nº 81/2019. Porém, uma desvantagem desse critério, conforme mencionado, é a possibilidade de a tarifa reajustada embutir as inconsistências e vícios contidos nas propostas financeiras vencedoras, numa alusão à teoria dos frutos da **árvore envenenada**.

189. Para melhor entendimento da situação que se apresenta, consta na sequência quadro comparativo com os valores de tarifa técnica considerando os três cenários envolvidos, seguidos das variações de uns em relação aos outros.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE  
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

| Bacia/Concessionária    | Tarifa Proposta Empresa | Tarifa Proposta Reajustada* (A) | Tarifa FGV Reajustada** (B) | Tarifa Estudo SEMOB*** (C) | Varição (C/A) | Varição (C/B) | Varição (B/A) |
|-------------------------|-------------------------|---------------------------------|-----------------------------|----------------------------|---------------|---------------|---------------|
| 1 - Viação Piracicabana | R\$ 2,6555              | R\$ 4,2169                      | R\$ 4,1984                  | R\$ 4,2169                 | 0,00%         | 0,44%         | -0,44%        |
| 2 - Viação Pioneira     | R\$ 2,3661              | R\$ 3,7573                      | R\$ 3,8814                  | R\$ 4,3729                 | 16,38%        | 12,66%        | 3,30%         |
| 3 - Urbi (HP-ITA)       | R\$ 2,8026              | R\$ 4,4505                      | R\$ 4,8274                  | R\$ 4,4505                 | 0,00%         | -7,81%        | 8,47%         |
| 4 - Viação Marechal     | R\$ 2,7192              | R\$ 4,3180                      | R\$ 4,8210                  | R\$ 4,3180                 | 0,00%         | -10,43%       | 11,65%        |
| 5 - Expresso São José   | R\$ 2,7093              | R\$ 4,3023                      | R\$ 4,8937                  | R\$ 4,3023                 | 0,00%         | -12,08%       | 13,74%        |

Fontes: Propostas das Operadoras; Portarias/Semob nº 56 a 60/2018; Processo SEI-GDF nº 00090-00000329/2019-63 (Relatório nº 02/2019 - SEMOB/GAB/AJL; e NT DFTRANS nº 06/2019).

\*Tarifa com reajustamentos desde o início da contratação até maio/2019

\*\*Tarifa revisada em agosto/2018, com reajustamento até maio/2019

\*\*\*Tarifa da Viação Pioneira revisada em maio/2019, a partir da proposta financeira original, com atualização da demanda de passageiros e da quilometragem programadas; demais tarifas, sem revisão, apenas com reajustamentos previstos até maio/2019.

190. Em síntese: a coluna “**A**”, mostra as tarifas que seriam aplicadas a cada operadora, apenas com os reajustes sobre os valores que constaram das propostas financeiras (até maio/2019), em substituição às tarifas então vigentes (revisões de 2018 e de 2019); a coluna “**B**”, as tarifas vigentes em maio/2019, decorrentes da revisão pelas Portarias nº 56 a 60/2018, com base no estudo da FGV (atualmente não mais aplicáveis à Pioneira e Piracicabana); a coluna “**C**”, representa as tarifas segundo os critérios do Relatório nº 02/2019 – SEMOB/GAB/AJL (em verdade, revisada apenas a tarifa da Pioneira; as demais, foram apenas reajustadas, equivalendo à Coluna “**A**”, portanto). Para facilitar a comparação na data da revisão vergastada (maio/2019), deixou-se de aplicar o reajuste a que todas teriam direito em setembro/2019 (no importe de 4,9885%).

191. Em relação ao cenário da coluna “**C**”, esta instrução já o refuta de plano, em razão das mencionadas inconsistências que envolveram a apuração dessa tarifa da Viação Pioneira, conforme argumentos já expendidos. A essas questões, acrescenta-se o fato de que a SEMOB arvorou-se em proceder tal revisão antes mesmo de contar com o **competente parecer jurídico** da Procuradoria-Geral do Distrito Federal – PGDF acerca de sua regularidade, conforme já ressaltado.

192. Em razão das diferenças dos indicadores adotados em cada proposta vencedora, questão muito ressaltada no estudo da FGV (e também pela própria SEMOB, quando da revisão de 2016), veja-se que a Viação Pioneira obteve **aumento de 12,66%**, se comparado à tarifa então vigente (coluna “**C/B**”). Já a



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE  
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

Piracicabana optou por ficar apenas com os reajustamentos do período, obtendo ganho de **0,44%** em relação à tarifa então vigente.

193. Não se tem informações de quais tarifas resultariam para as demais Concessionárias, incluindo a Piracicabana, caso adotados os mesmos critérios da SEMOB praticados na revisão da Viação Pioneira (Portaria nº 72/2019), uma vez que aquelas não apresentaram as informações requeridas pela SEMOB, segundo justificado no Relatório nº 02/2019 – SEMOB/GAB/AJL.

194. Já o cenário da coluna “B” (tarifas revisadas com base no estudo da FGV), em opção à coluna “A”, representaria prejuízo apenas para a Viação Piracicabana, que sofreria **redução** de **0,44%** na sua tarifa. No caso da Viação Pioneira, resultaria aumento de **3,30%**, em contraste com os ganhos obtidos sob a égide da Portaria nº 72/2019 (da ordem de **12,66%**), segundo a coluna “B/A”.

195. Cabe salientar que o valor menor de tarifa observado em relação à Viação Pioneira (colunas “A” e “B” do quadro), comparada às demais, resulta da própria configuração das linhas inerentes a cada Bacia ou Lote que foram licitados. Nesse particular, o valor da tarifa técnica para o Lote 2 (vencido pela Viação Pioneira) já se apresentava menor na origem da licitação, consoante trazido no Anexo II.11 (Parâmetros Econômico-Financeiros) do Edital de referência<sup>32</sup>, e também na proposta vencedora, conforme estampada na coluna “A” do quadro em evidência.

196. Desse modo, haja vista as correções que se fizeram necessárias em face das inconsistências veiculadas nas propostas financeiras vencedoras, **a solução que impede enriquecimento sem causa, de parte a parte**, é a manutenção da revisão realizada a partir dos trabalhos da FGV, consultoria independente contratada **especialmente para análise de conformidade dos Contratos de Concessão do STPC/DF**, ora vigentes.

---

<sup>32</sup> Documento associado aos autos (Edital\_Concorrência\_01-2011-ST\_Anexo-II.11-Parâmetros-Econômico-Financeiros).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE  
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

197. Na espécie, esclarece-se que tal procedimento não constitui alteração unilateral dos chamados elementos de mérito (TIR e VPL) apresentados nas propostas vencedoras, mas sim **correção** de tais elementos.

198. Em especial, destaca-se a questão do **subdimensionamento** do Fator de Utilização (motoristas e cobradores), responsável por mais de 50% do total dos custos operacionais, conforme destacado nos levantamentos da própria SEMOB, afigurando-se verdadeiro “*jogo de planilha*”. Com isso, **inflou-se artificialmente** a TIR estampada nas propostas financeiras, excetuado o caso da própria URBI, de modo a obter futura vantagem nas solicitações de **reequilíbrio econômico-financeiro** do contrato.

199. Demais disso, ressaltam-se ainda os erros crassos na apuração do VPL, em que sequer se empregou corretamente a fórmula matemática própria do Excel (com a exclusão dos investimentos do Ano 0, para adição ao final do cálculo); e na apuração da Taxa Interna de Retorno, em que deveria ser empregada a fórmula matemática “*MTIR*” do Excel, dada a inversão de sinal presente nos Fluxos de Caixa (necessidade de reinvestimento de recursos no Ano 7), e não a fórmula padrão da “TIR”.

200. No mais, em alinhamento com o entendimento da FGV, defende-se que tais contratações se mantenham **até o final de suas vigências** sem que lhes sejam aplicadas novas revisões, senão apenas os reajustamentos anuais previstos. Por óbvio que tal não excluirá situações de revisões decorrentes efetivamente da **álea econômica extraordinária** (que não são os casos das variações já previstas antecipadamente no contrato).

201. Neste ponto, é de rigor trazer ao conhecimento que a Viação Pioneira ingressou anteriormente com demanda judicial contra a edição da Portaria da Semob que acolhera os estudos da FGV (Portaria nº 57/2018), consoante se extrai da Ação anulatória nº 0707697-78.2018.8.07.0018, em vias de ter o Processo arquivado no âmbito do TJDF, extinto **sem julgamento do mérito**.

202. Na oportunidade, a Viação Pioneira buscou a anulação da Portaria ao argumento de que o valor de sua tarifa técnica havia sido **reduzido** unilateralmente



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE  
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

pelo Distrito Federal. Sob essa alegação, a autora obteve Sentença no sentido de decretar a nulidade do ato administrativo, consoante julgado de janeiro de 2019, *in verbis*:

*[...].  
Ante o exposto, forte nessas razões, julgo procedentes os pedidos formulados na inicial para decretar a nulidade da Portaria nº 57/2018, editada pela Secretaria de Estado de Mobilidade do Distrito Federal, **que unilateralmente reduziu a tarifa técnica a ser praticada pela bacia operada pela autora, retornando ao “status quo ante” no prazo de 10 (dez) dias**, sob pena de pagamento de multa pecuniária e diária que fixo em R\$ 10.000,00 (dez mil reais), além da imposição de outras medidas judiciais cabíveis em lei a fim de dar o efetivo cumprimento desta decisão, lembrando-se que a tutela de urgência foi suspensa por decisão do MM Desembargador Relator do AGI nº 0716254-11.2018.8.07, cuja cópia desta sentença lhe deverá ser enviada.”*

(Grifamos)

203. Importa registrar que a Viação Pioneira inicialmente havia conseguido **medida de urgência para suspensão dos efeitos** da Portaria em referência, porém tal decisão liminar foi afastada pelo Tribunal em sede de Agravo de Instrumento.

204. Em relação à Sentença proferida pelo juízo *a quo*, cabe mencionar que tal decisão também determinou **a realização de prova pericial contábil**, a fim de se apurar **“o valor líquido, certo e justo da tarifa de ônibus a ser paga/cobrada”**. Porém, tal perícia foi afastada após a apresentação do recurso de Embargos de Declaração pela autora, o que indica seu desinteresse em ver examinada a regularidade dos resultados do estudo promovido pela FGV, no sentido de se extrair qual seria o valor certo e justo para a sua tarifa técnica.

205. Em face dessa Sentença, o Distrito Federal interpôs recurso de Apelação. Porém, antes do julgamento do Recurso apresentado, a Viação Pioneira protocolizou, em 04.09.2019, petição requerendo a **extinção do feito, sem julgamento de mérito**. O pedido foi embasado na perda de objeto da Ação, haja vista que o próprio Distrito Federal havia procedido à revogação da Portaria atacada, com a edição das Portarias/SEMOB de nºs 71 e 72/2019, ora em discussão.

206. Ainda, deve-se assinalar que, não obstante tenha logrado obter sentença de primeiro grau favorável ao seu pleito, compulsando os autos judiciais,



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE  
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

verifica-se não ter sido registrada a informação de que, antes da edição da Portaria nº 57/2018, com **redução** da tarifa da interessada, a Viação Pioneira havia obtido **aumento** significativo, em 2015, da ordem 31,73% (Portaria nº 25/2015), juntamente com a Viação Marechal (esta com aumento maior ainda, 45,76%). Não tendo sido essa realidade fática levada ao conhecimento do magistrado de primeira instância, é lícito concluir que a decisão foi proferida sem a totalidade dos elementos subjacentes à questão, o que, aliado ao fato de o processo ter sido extinto sem julgamento de mérito, impede que o *decisum* seja aproveitado nesta assentada, ainda que para fins persuasórios.

207. Ou seja, as revisões que foram procedidas posteriormente (em 2016 e em 2018) apenas tiveram a função de **equalizar** o valor da tarifa da Viação Pioneira, com a readequação dos dados de sua proposta, evitando-se a continuidade de um locupletamento indevido, dado que não tinha direito ao aumento anteriormente recebido. Desse modo, resta claro que o Eminentíssimo julgador de primeiro grau não teve acesso a todos os fatos que cercavam a revisão procedida em 2018, a partir dos dados levantados pelo estudo da consultoria independente (FGV).

208. Entre os fundamentos da Sentença em referência, vale destacar os seguintes excertos, *in verbis*:

*[...].*

*Não é crível que, após 5 (cinco) anos de vigência contratual, o cedente afirme que a TIR e o VPL apresentados pela concessionária na sua proposta financeira estejam eivadas de vícios.*

*Ao contrário do que afirmado pelo requerido, o relatório da FGV deixa claro que os cálculos da Taxa Interna de Retorno das propostas foram calculadas **utilizando-se a metodologia padrão**, confira-se (ID 23843130, p. 17):*

*3.7.2 Taxa Interna de Retorno Modificada (TIRM)*

*Com o cálculo dos fluxos de caixa, FCFF e FCFE, é possível então proceder ao cálculo da Taxa Interna de Retorno, para avaliar os projetos. **As Taxas Internas de Retorno das propostas foram calculadas utilizando a metodologia padrão, conforme definida a seguir. Porém, quando o fluxo de caixa de algum projeto apresenta mais de uma inversão de sinal (entre negativo, positivo, negativo novamente e positivo, e assim por diante), como ocorre neste caso, pois as concessionárias precisam renovar suas frotas ao longo do período de concessão, a metodologia padrão resulta em mais de uma solução.** Desta forma, a utilização da TIR pela metodologia padrão **não é correta, sendo necessária a utilização da***



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE  
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

**chamada Taxa Interna de Retorno Modificada (TIRM)**, cujo detalhe é apresentado a seguir.

[...]

Conclui-se que a SEMOB ao calcular a revisão da tarifa técnica, a alterou sem qualquer embasamento legal, a proposta vencedora da licitante, **reduzindo a TIR e o VPL**, portanto, descabe a pretendida redução na tarifa técnica da licitante.

[...].”

(Original sem destaques)

209. Com as devidas vênias, verifica-se ainda equívoco do juízo quanto aos aspectos eminentemente técnicos e complexos contidos no documento da FGV. Ao contrário do aduzido, a FGV informou que a metodologia **padrão não** se aplicava ao cálculo da TIR e do VPL em Fluxos de Caixa **que apresentam mais de uma inversão de sinal** ao longo do período, como é o caso aqui tratado (existência de reinvestimento no Ano 7, conforme já ressaltado). Tal situação exige a utilização da **TIR Modificada**, sob pena de distorção dos resultados obtidos para o VPL e prejuízo ao erário, consoante demonstrado pela FGV.

210. Ainda, vale relembrar que também o VPL foi calculado de forma incorreta na proposta daquela Concessionária, conforme já ressaltado nesta instrução (Proposta informa R\$ 23,0 milhões, quando o cálculo correto seria R\$ 25,8 milhões, mesmo sem usar a TIR Modificada).

211. Pela correlação direta com a matéria versada nos presentes autos, impende também trazer à colação excertos da peça de **Recurso de Apelação** elaborada pela PGDF na Ação Anulatória movida pela Viação Pioneira, *in verbis*:

[...].

**a) O caráter dinâmico do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão e a inexistência de quebra da equação original**

*Permissa vênia, não assiste razão à r. sentença no que tange à alegação **de ilegalidade ou vício na redução da tarifa contratual**. Isso porque, a revisão de tarifa não só possui **previsão legal e contratual** como é absolutamente **inerente à dinâmica de remuneração em um contrato de concessão**.*

*O fato de se assegurar um equilíbrio na equação econômico-financeira não significa, em absoluto, que os parâmetros que o definem sejam imutáveis e carregados incólumes até o fim da concessão, com incidência tão somente de reajustes.*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE  
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

*É evidente que a possibilidade de revisão das tarifas representa, periodicamente, uma nova definição do equilíbrio inicial, reapurando-se não só o conjunto dos encargos assumidos, mas também o conjunto das vantagens e receitas auferidas em decorrência da operação.*

*Não há vedação ao estabelecimento de uma **relação dinâmica entre encargos e vantagens**, fixando-se que o dever do concessionário reside em ampliar a sua eficiência e promover a redução dos seus custos.*

*A nova disciplina consagrada a propósito da tarifa permite reconhecer uma relação econômico-financeira de cunho dinâmico. Como dito acima, a ideia de tarifa pelo custo do serviço conduz à necessidade de permanente avaliação da relação entre encargos e despesas, para assegurar a identidade da equação ao longo do tempo. A adoção de tarifa pelo preço introduz outro enfoque para o tema. A equação passa a ser considerada como uma relação dinâmica, que comporta variações constantes de encargos e vantagens. A previsão inicial, formulada por ocasião da proposta, envolve uma estimativa genérica que deverá presidir a relação jurídica em seu todo. O resultado final deverá acompanhar as previsões, mas sem imposição da necessidade de compatibilidade exata e precisa, ao longo de cada exato momento da concessão.<sup>1</sup> [1 JUSTEN FILHO, Marçal. Teoria Geral das Concessões de Serviço Público. Dialética. São Paulo: 2003. p. 360-361]*

*Esse é inclusive, um mecanismo para se proporcionar com ganhos para o usuário dos serviços e para o Poder Concedente sem prejuízo da preservação do equilíbrio original.*

*[...].*

*Como ensinam RIVERO e JEAN WALINE, não é correto supor que a remuneração do contratado não possa variar, eis que ela deve modelar-se de acordo com as cargas que a ela incumbam realmente, de tal sorte que a álea inerente à empresa se encontra seriamente limitada. Esse é o núcleo do conceito de equação econômica ou equilíbrio financeiro adotado no pensamento francês.*

*(...)*

*A intangibilidade da equação econômico-financeira abrange apenas os efeitos patrimoniais da contratação. Não se trata de impedir a modificação do conteúdo das prestações fixadas contratualmente. O que se veda é modificar a relação de natureza econômica entre encargos e vantagens. Portanto, a intangibilidade da equação econômico-financeira não indica imutabilidade das condições contratadas.<sup>2</sup> [2 Idem. p. 384 e 392]*

*E mais, **a tutela do equilíbrio econômico financeiro do contrato não constitui uma cláusula de garantia de lucro ou seguro contra os riscos inerentes à atividade desenvolvida**. O risco da atividade somente pode ser atribuído ao próprio contratado, não rendendo ensejo a pedido de reequilíbrio econômico financeiro. A propósito do tema, confira-se o escólio de Marçal Justen Filho:*

*O restabelecimento da equação econômico-financeira depende da concretização de um evento posterior à formulação da proposta, identificável, como causa do agravamento da posição do particular. Não basta a simples insuficiência da remuneração. Não se caracteriza*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE  
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

*rompimento do equilíbrio econômico-financeiro quando a proposta do particular era inexecutável. A tutela à equação econômico-financeira não visa a que o particular formule proposta exageradamente baixa e, após vitorioso, pleiteie e elevação da remuneração.*

**Exige-se, ademais, que a elevação dos encargos não derive de conduta culposa imputável ao particular. Se os encargos tornaram-se mais elevados porque o particular atuou mal, não fará jus à alteração de sua remuneração.** grifo nosso<sup>3</sup> [3 Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Ed. Dialética. São Paulo:2005. p. 543.]

Como é cediço, no processo de **REVISÃO** há uma **abertura e análise das planilhas de composição dos custos e receitas dos operadores de modo a se promover uma nova avaliação do equilíbrio do contrato**. Trata-se de mecanismo muito mais abrangente e com efeitos representativos no que tange à equação do contrato.

A Portaria nº 57/2018, portanto, estabelece um **NOVO PATAMAR DE EQUILÍBRIO CONTRATUAL**. Nesse diapasão, válidas as informações da SEMOB com amparo nos estudos da FGV, cujo teor deve ser considerado como parte integrante deste recurso, demonstrando não só a **regularidade formal** do processo de revisão da tarifa como também a **pertinência e adequação material** da sua redução:

[...].

Verifica-se, portanto, que a revisão da tarifa aplicável à Autora foi **precedida de ampla e complexa análise da relação de encargos e receitas auferidas pela concessionária**, inclusive à luz dos **investimentos necessários previstos** para cumprimento do contrato e que **não foram realizados**, pela aferição de **receitas adicionais**, pelo equivocado **dimensionamento de passageiros e quilômetros rodados**, **redução da carga tributária** da concessionária etc. Portanto, absolutamente legítima e necessária a redução aplicada.

Nem se olvide, nessa ordem de ideias, que **todos esses fatos que ensejaram a revisão são posteriores à formação das bases originárias do contrato**, daí porque devem ser considerados para fins de definição do novo patamar de equilíbrio contratual, **sob pena de se imobilizar completamente as condições originais, o que é incompatível com a ideia de um contrato de concessão de longo prazo**.

[...].

E mais precisamente, versando sobre a alegação de desequilíbrio em virtude de erros ou imprecisões na estimativa de demanda de passageiros, confira-se o elucidativo aresto do TRF1:

**ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE REVISÃO DE CONTRATO DE CONCESSÃO DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE INTERESTADUAL DE PASSAGEIROS. CERCEAMENTO DO DIREITO DE DEFESA. INEXISTÊNCIA DE NULIDADE DO PROCESSO. DIVERGÊNCIA ENTRE DEMANDA E ESTIMATIVA CONSTANTE DE PROJETO BÁSICO. INEXISTÊNCIA DE CAUSA DE DESEQUILÍBRIO ECONÔMICO FINANCEIRO DO CONTRATO.**



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE  
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

1. Não se reconhece nulidade do processo, por cerceamento de direito de defesa, em virtude de indeferimento de produção de prova pericial que não era necessária para o julgamento da lide

**2. A legislação que rege a matéria (Lei 8.987/95) prevê que a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato deve ocorrer mediante reajustamento de tarifas. Não se admite a revisão do contrato administrativo para restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro do contrato à vista do entendimento jurisprudencial de que a estimativa de demanda de passageiros feita no projeto básico constante do edital não configura fato imprevisível superveniente**

3. Nega-se provimento ao recurso de apelação. (APC 0038025-05.2000.4.01.3400, Relator JUIZ FEDERAL RODRIGO NAVARRO DE OLIVEIRA, 5ª TURMA SUPLEMENTAR, eDJF1 DATA:27/03/2012 PAGINA:330)

Ao fim e ao cabo, a Autora não comprovou, até mesmo porque não existe, o rompimento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, daí porque **a r. sentença incorreu em erro ao reputar ausente de motivação a revisão promovida com amparo em vasto e robusto estudo técnico independente promovido pela FGV.**

212. Com efeito, não se mostrou adequado a SEMOB/DF ter editado a Portaria nº 71/2019, com revogação da Portaria nº 57/2018, sem que existisse causa inarredável para tal medida. Na oportunidade, não existia decisão judicial transitada em julgado, nem liminar instando a realização da revisão requerida pela Viação Pioneira. O mesmo se aplica à Portaria nº 56/2018, posteriormente revogada. Ademais, a opção pela revogação desses instrumentos constitui indicativo de que a avaliação da SEMOB também era no sentido de que os normativos se apresentavam perfeitamente válidos, do contrário teria procedido à anulação. Ainda, tal revogação foi realizada sem antes ter sido ouvida a PGDF e sem aguardar o pronunciamento deste Tribunal, sabedora a jurisdicionada que a matéria também estava já submetida à Corte de Contas.

213. Não se pode deixar de realçar o entendimento jurisprudencial trazido pela Procuradoria-Geral do Distrito Federal no sentido de que a **divergência** entre a demanda de passageiro efetiva e a estimada em projeto básico **não é fato motivador** de desequilíbrio econômico-financeiro, exatamente a posição defendida na presente análise, em ratificação ao que já constara da Informação nº 84/2015 - 3ªDiacomp, antes comentada.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE  
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

214. Demais disso, defendeu aquela outra análise técnica que a eliminação de ganhos do concessionário superiores ao WACC atende ao princípio da modicidade tarifária, que permeia toda concessão de serviço público, conforme expresso no art. 6º, § 1º, da Lei nº 8.987/95, *in verbis*:

**Lei nº 8.987/1995**

“Art. 6º—Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de **serviço adequado** ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato.

§ 1º **Serviço adequado** é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e **modicidade das tarifas**.

[...].”

(Grifamos)

215. Não obstante defenda-se que de fato não houve alteração dos valores da TIR e do VPL apresentados nas propostas financeiras das operadoras por ocasião da edição das Portarias nºs 56 a 60/2018, mas apenas **correção** de tais elementos, **por inconsistência dos dados que lhes serviram de base**, veja-se que o Estatuto das licitações garante à Administração essa prerrogativa de proceder mudança nas avenças, seja unilateralmente, seja por acordo das partes, consoante estampado no seu art. 65, *in verbis*:

**Lei nº 8.666/93**

“Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

I - unilateralmente pela Administração:

a) quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos;

b) quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta Lei;

II - por acordo das partes:

[...].

d) para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de conseqüências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE  
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

*força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)*

*[...].”*

216. Ainda sobre os aspectos do tema **revisão tarifária**, o Caderno Técnico de Referência acerca da Gestão do Sistema de Transporte Público Coletivo<sup>33</sup>, assim pontua:

*“Ao contrário do Reajuste tarifário, a Revisão tarifária não possui uma fórmula paramétrica, mas sim ocorre por meio de uma **atualização do modelo financeiro do contrato**, elaborado durante a fase de estudos prévios à licitação.*

*No processo de atualização do modelo financeiro, que pode ser realizado pelo corpo técnico do órgão gestor **ou por empresa de consultoria especializada, os parâmetros de entrada antigos são revisados e substituídos por novos valores que reflitam os fatores imprevistos ocorridos desde o início da concessão ou da última revisão da Tarifa de remuneração.***

*[...]. Empresas de consultoria especializadas em auditoria analisam as demonstrações financeiras das empresas operadoras de ônibus, as variações de custos, despesas, produtividade e eficiência do sistema e o desenvolvimento dos processos de fiscalização e gestão contratual desenvolvidos até o momento no âmbito da concessão. Munidos destas informações e de sua experiência e conhecimentos técnicos, **a empresa verificadora independente é capaz de aferir as ações necessárias ao equilíbrio econômico-financeiro.**”*

(Grifamos)

217. Feitas todas as observações e ponderações *retro*, entende-se **pela procedência** da Representação ofertada pela Urbi Mobilidade Urbana (Consórcio HP-ITA), conhecida pela Decisão nº 3.635/2019, no sentido de considerar **irregular** a edição das Portarias/SEMOB nºs 71, 72, 80 e 81/2019.

218. De outra banda, deixa-se de propor a nulidade das contratações em tela nesta oportunidade, consoante entendimentos lançados nas Informações nº 84/2015 – 3ª Diacomp (e-Edoc 1A2C78F1-e) e 46/2017 – 3ª Diacomp (e-doc B0EB0F55-e), em função do encaminhamento judicial pela anulação citado previamente, mas concedendo ainda 365 dias de sobrevida a tais contratos, após o trânsito em julgado da Ação de referência.

---

<sup>33</sup> Cf. pp. 194 e ss. da publicação de referência (disponível em: <https://www.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSEMOB/ArquivosPDF/eficiencia/publicacoes/cadernotecnicodereferenciagestaodosistemadetransportepublicocoletivo.pdf>, consulta em 15.05.2020).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE  
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

219. Desse modo, embora constituindo instâncias independentes, entende-se que não pode esta Corte de Contas exarar decisão em sentido contrário ao que já consta do julgado de referência. Agora, resta a esta instância fiscalizadora tentar gerir da melhor forma possível a situação de provisoriedade e de ilegalidade desses contratos, de modo a que não resultem maiores prejuízos para a sociedade e para o erário.

220. Impende ainda destacar a questão das diferenças de valores (de crédito e/ou débito) que foram apuradas como resultado das alterações tarifárias empreendidas pelas Portarias nºs 72 e 81/2019 (Viação Pioneira e Viação Piracicabana, respectivamente).

221. Nessa seara, detectaram-se no Processo adm. nº 00090-00000329/2019-63 (doc. associado) diversas planilhas contendo os valores desde o início da operação com a apuração dos saldos credores e/ou devedores referentes a cada Concessionária. Em relação ao saldo a compensar para a Bacia 2, no período de julho/2013 a maio/2019, consta ali o montante de **R\$ 172 milhões**.

222. Nesse particular, apresentou-se o Despacho SEI-GDF SEMOB/ST/SUACOG/DITAR, de 25 de setembro de 2019, referente ao pleito de pagamento de diferenças formulado pela Viação Pioneira Ltda. (pp. 16/17 do Vol. VIII do Processo Adm. de referência – doc. Associado), com o seguinte teor:

*“Em atenção ao solicitado pela Viação Pioneira na carta CT nº 106/2019 (SEI 26959013), e em atendimento ao Despacho SEI-GDF SEMOB/ST/SUACOG (ID28845715), encaminhamos Planilha (ID 28854779) contendo a diferença entre os valores apurados no estudo e os valores efetivamente pagos à Viação Pioneira, do período de JUL/2013 a MAI/2019.”*

223. Sobre a matéria, não consta entre a documentação recebida informação acerca da realização do pagamento, ou não.

224. Tendo em consideração as discussões quanto à regularidade dessas revisões e, em especial, o teor do **Acórdão/TJDFT nº 1233612**, entende-se oportuno obstar a realização de quaisquer pagamentos de diferenças apuradas em razão de revisões que foram procedidas pelas Portarias/SEMOB de nºs 72 e 81/2019. Inclusive, consta ponderação naquele julgado no sentido de que possíveis prejuízos em decorrência de anulação de contratos devem ser vindicados em ação



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE  
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

indenizatória própria, com todos os meios de provas e de defesa que estiverem ao alcance das partes.

225. Considerando que está completando já 1 ano (ou 12 meses) de vigência da alteração tarifária em exame, sugere-se que sejam glosados nos próximos pagamentos, à razão de 1/12 (um doze avos) ao mês, o montante que tiver sido já repassado às operadoras em função dos aumentos promovidos pelas Portarias/SEMOB nºs 72 e 81/2019, por irregulares.

226. Já em linhas de conclusão quanto a este ponto, tendo em vista provável sobrevida dos contratos por 365 dias a partir do trânsito em julgado da decisão judicial, alerta-se que tal situação poderá levar ao cenário peculiar de término do prazo de vigência (previsto para os anos de 2021 e 2022, a depender da concessionária), mas antes do exaurimento dos 365 dias definidos pela justiça, com possível prejuízo a tratativas tendentes a novas contratações para os serviços do STPC/DF.

227. Nessa senda, considerando ainda a necessidade de se evitar o prolongamento do estado de insegurança jurídica e permanente risco de dano ao erário, decorrente dos vícios na modelagem das concessões, cabe à Corte, desde logo, instar a Secretaria de Mobilidade Urbana do DF a se abster de realizar prorrogação dos Contratos oriundos da Concorrência nº 01/2011-ST/DF, bem assim a já iniciar os procedimentos preparatórios para deflagração de novo certame licitatório, para substituição dos ajustes em referência.

**DA REPRESENTAÇÃO FORMULADA CONTRA O AUMENTO DA TIR DA URBI PELA PORTARIA/SEMOB Nº 22/2016 (PROCESSO Nº 5964/2015, DECISÃO Nº 121/2018)**

228. Em relação à revisão tarifária procedida pela SEMOB, mediante a Portaria nº 22/2016, houve ingresso de denúncia de irregularidade acerca do aumento verificado na Taxa Interna de Retorno – TIR da Urbi Mobilidade Urbana, que passou a 12,15%, frente aos 6,95% da proposta financeira daquela empresa.

229. O expediente foi analisado no âmbito do Processo nº 5964/2015 (peça 267), tendo sido conhecido como Representação, nos termos da Decisão Reservada nº 121/2018 (peça 277). Referido *decisum*, consoante seu item III,



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE  
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

determinou à SEMOB/DF e ao DFTRANS que se manifestassem quanto aos fatos apontados na representação em evidência.

230. As respostas da SEMOB e da DFTRANS vieram pelos Ofícios SEI-GDF nº 141/2018 - SEMOB/GAB e SEI-GDF nº 659/2018 - DFTRANS/GAB (peças 305 e 304, respectivamente, daqueles autos). Por ser parte interessada, a Concessionária Urbi também se manifestou naquele outro feito sobre o teor da representação em comento (peça 306).

231. Em síntese, a Representação em comento argui que a majoração da TIR da Urbi teria sido realizada artificialmente, sem qualquer amparo no Contrato, o que teria impactado também artificialmente o valor da tarifa técnica daquela Concessionaria por ocasião da edição da Portaria/SEMOB nº 22/2016.

232. A SEMOB, em atenção à Decisão nº 121/2018, argumentou que as questões trazidas na exordial de referência seriam **insubsistentes**, de modo que **não mereceriam prosperar**. Na espécie, sustentou que as alterações promovidas pela Portaria nº 22/2016 não tiveram por objetivo a majoração da remuneração das Concessionárias propriamente dita, mas sim **assegurar a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro das contratações**.

233. Demais disso, informa que a Portaria nº 22/2016 teria fixado valores **provisórios** de tarifas técnicas para as 5 operadoras, com **redução** de 6% na tarifa técnica média que estava sendo paga até então, tendo resultado benefício para o Governo nesse aspecto. Para o caso, registra que as alterações teriam ido além da simples oscilação da TIR, alcançando outros elementos de custo que impediriam o perfeito aferimento dos elementos garantidores do equilíbrio econômico-financeiro das concessões. E, por ser provisória, referida revisão logo seria substituída pela **tarifa técnica definitiva** que seria apurada pela consultoria independente que estava em vias de ser contratada àquela época.

234. Nesse sentido, aponta que os resultados obtidos posteriormente nos estudos da FGV se apresentaram compatíveis com o que foi estabelecido na Portaria/SEMOB nº 22/2016, em especial a própria alteração da TIR da Urbi, também promovida pela FGV, quando passou a **10,60%**, a partir da aplicação da



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE  
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

metodologia denominada de TIR Modificada, combinada com os outros ajustes nos dados da proposta financeira da operadora.

235. Com efeito, destaca que a modelagem adotada pela FGV teria se baseado em dados **reais** da operação, como não poderia deixar de ser, pois seria desarrazoado a utilização de parâmetros fictícios ou desvinculados da realidade. Ademais, alega que as avaliações procedidas por aquela Secretaria teriam levado em consideração dados entre 2015 e 2016, ao passo que o trabalho da FGV teria considerado todo período desde o início da execução dos contratos em referência.

236. Por sua vez, a resposta da DFTRANS vai no mesmo caminho trilhado na manifestação da SEMOB, pela improcedência da Representação. Todavia, ressalta que a decisão de fixação das tarifas técnicas era de competência da Secretaria.

237. Nesse sentido, pontua que a justificativa para as alterações verificadas nas TIRs dos contratos por ocasião da Portaria nº 22/2016 teria sido a *“identificação de índices utilizados para a formulação das propostas que apresentavam discrepâncias, quando comparados aos índices correspondentes no Edital”*, consoante explicitado no Parecer Técnico Conjunto nº 01/2016 – GAB/SUPLAM/SEMOB (e-DOC 084C8A2E-c, pp. 11 e ss.). Ainda, aduz que a Gerência de Custos e Tarifas – GCT da DFTRANS teria partido das premissas e modelo encaminhados pela própria SEMOB/DF, tendo aquela Autarquia apenas procedido ao cálculo das novas tarifas técnicas provisórias apresentadas na Portaria nº 22/2016.

238. Por seu turno, a manifestação da URBI Mobilidade Urbana, na parte que interessa ao deslinde da Representação em tela, pode ser assim resumida:

- de início, defende sua legitimidade em se manifestar, muito embora não tenha sido intimada para tal, uma vez que o Processo 5964/2015 tem por objeto a análise de diversos aspectos relacionados às cláusulas econômico-financeiras dos contratos de concessão celebrados entre o GDF e cada uma das concessionárias encarregadas da prestação do serviço concedido;
- ressalta que o primeiro pronunciamento sobre a admissibilidade da “denúncia” em tela veio pela **Informação nº 90/2018** –



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE  
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

**3ª Diacomp** (peça 269), oportunidade em que o corpo técnico entendeu que a denúncia formulada não preenchia os requisitos de admissibilidade, em especial pela ausência dos indícios concernentes à irregularidade ou ilegalidade ali apontadas;

- defende que a majoração da sua TIR, com impacto na tarifa definida na Portaria/SEMOB nº 22/2016, não teria ocorrido em desrespeito ao Edital ou ao Contrato correspondentes, nem teve por finalidade concessão de vantagem à Concessionária, tendo se originado da correção das discrepâncias identificadas nas propostas financeiras, quando comparadas aos índices do Edital;
- argumenta que, para o exame da legalidade da revisão tarifária promovida pela Portaria nº 22/2016, faz-se necessário apreciar todo o contexto fático subjacente à execução dos Contratos em referência, em especial a diferenciação entre o sistema de transporte que foi licitado e aquele que foi inicialmente implantado na fase de execução, com impacto na equação econômico-financeira dos contratos;
- pontua que em 2015, inexplicavelmente, a SEMOB/DF teria atendido apenas os pleitos de revisão da Viação Pioneira e da Viação Marechal, permanecendo silente em relação aos pleitos das outras Concessionárias, incluída a Urbi;
- que, em verdade, a Pioneira e a Marechal teriam incorrido na prática irregular comumente chamada de “*jogo de planilha*”, reduzindo seus custos e adulterando outros elementos na respectiva proposta financeira vencedora, de modo a inflar a TIR que seria aplicada nas revisões futuras;
- ressalta que a Urbi era a única Concessionária cuja TIR não superava o valor referencial do instrumento convocatório do certame, da ordem de 12%;
- alega que a SEMOB, diante do desequilíbrio resultante desses fatos, entendeu pela necessidade de corrigir as tarifas técnicas em caráter emergencial pela Portaria 22/2016, atribuindo-lhes valor provisório, objetivando mitigar os prejuízos das Concessionárias que não teriam se imiscuído em “*jogos de planilha*”, numa tentativa de padronização dos componentes das propostas;
- defende ainda que era fato notório à época da Concorrência 01/2011-ST que as TIRs poderiam variar no decorrer da vigência dos contratos, para mais ou para menos, em decorrência de variações observadas nos custos da operação durante a execução;
- aponta que, na revisão de 2016, teria havido dois ajustes em relação à URBI: *i*) a recomposição dos prejuízos sofridos pelas alterações unilaterais impostas pelo Poder Concedente; e *ii*)



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE  
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

redução nos correspondentes valores previstos para investimentos em imóveis destinados a garagens, com impacto no valor da TIR;

239. Consoante os argumentos expendidos tanto pela SEMOB e DFTRANS, quanto pela URBI, a alegada irregularidade no aumento do valor da TIR daquela Concessionaria por ocasião da revisão procedida em 2016 pode ser atribuída aos ajustes indispensáveis para sanar as inconsistências verificadas nos dados das propostas vencedoras, consoante veio a ser corroborado pelo estudo da FGV, já realçado no tópico anterior.

240. Dessa forma, observa-se que a SEMOB, quando da revisão de 2016, nada mais fez do que tentar **corrigir os erros** que ela mesma já havia identificado em relação às propostas vencedoras do certame. Quanto à diferença entre o valor da TIR então apurado pela SEMOB (12,15%) e aquele que foi apurado posteriormente pela FGV (10,60%), pode ser debitada aos ajustes mais aprofundados procedidos pela FGV nas propostas das empresas, existindo ainda a questão do emprego da fórmula correta de apuração da TIR por parte da FGV, ou seja, emprego da metodologia denominada de TIR Modificada, segundo comentado anteriormente.

241. No mais, vale lembrar que a Portaria nº 22/2016 foi revogada pela Portaria nº 55/2018 (DODF de 03.08.2018). Portanto, não se extrai dos fatos a atribuição de benefício indevido à Urbi naquela oportunidade, dado que as alterações foram procedidas na tentativa de adequar os dados das propostas, em face das inconsistências antes detectadas.

242. Desse modo, entende-se pela **improcedência** da Representação formulada pelo Instituto Brasileiro de Estudo e Defesa das Relações de Consumo – IBEDEC/DF (Processo nº 5964/2015, peça 267), cabendo dar conhecimento da decisão que vier a ser proferida ao Representante.



## **DAS DEMAIS CONSTATAÇÕES DOS ESTUDOS DA FGV (PEÇA 263 DO PROCESSO Nº 5964/2015)**

243. Os resultados dos estudos da FGV foram apresentados em 16 (dezesesseis) relatórios parciais, denominados de “Produtos”, com as seguintes denominações (peça 263, p. 2208)<sup>34</sup>:

- “1) Produto 1 - Relatório Técnico;*
- 2) Produto 2.1.1 - Relatório contendo a Revisão dos Balancetes e Demonstrações Contábeis, referentes ao Exercício de 2015;*
- 3) Produto 2.1.2 - Proposta de Modelo de Plano de Contas Contábil;*
- 4) Produto 2.1.c - Elaboração de Indicadores de Desempenho Econômico-financeiro;*
- 5) Produto 2.2 - Avaliação de Receitas, Custos e Investimentos Realizados pelas Empresas Concessionárias;*
- 6) Produto 2.2.b - Avaliação dos Contratos de Publicidade entre as Concessionárias e as Empresas de Publicidade;*
- 7) Produto 2.3 - Estimativa da Taxa Interna de Retorno (TIR) implícita no Contrato de Concessão por Empresa Concessionária;*
- 8) Produto 4 - Volume 1 - Levantamento Detalhado dos processos Atuais, Sistemas Utilizados e Processos Manuais; Fluxo de Documentos; Dados Utilizados e Fluxo do Processo Atual;*
- 9) Produto 4 - Volume 2 - Avaliação do SBA e dos Demais Sistemas de Monitoramento e Realização de Testes do SBA e dos Demais Sistemas de Monitoramento quanto às suas Funcionalidades e Segurança da Informação;*
- 10) Produto 4 - Volume 3 - Análise de Pontos Críticos e Elaboração de Propostas de Melhorias nos Processos Atuais;*
- 11) Produto 4 - Volume 4 - Avaliação da Adequação do Índice de Qualidade do Serviço Básico do STPC/DF - IQT;*
- 12) Produto 4.d.e - Definição dos procedimentos de cálculo de cada um dos indicadores que compõem o Índice de Qualidade do Transporte (IQT);*
- 13) Produto 4.f - Proposição de Rotinas Independentes de Desenvolvimento Sistêmico para Melhoria dos Processos e Operações Atuais;*
- 14) Produto 5 - Verificação do Cumprimento dos Requisitos Contratuais e Normativos relacionados à Prestação dos Serviços;*

---

<sup>34</sup> Cf. peça 263 do Processo nº 5964/2015.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE  
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

*15) Produto 5.d - Definição dos Procedimentos, desde a Coleta dos Dados, até o Cálculo do Processo de Apuração da Taxa Interna de Retorno (TIR) e da Tarifa Técnica;*

*16) Produto 6 - Resultados Finais do Projeto.”*

244. Tratou-se de **auditoria completa e abrangente**, que verificou, além da questão econômico-financeira afeta aos Contratos de Concessão vigentes, incluindo a própria conformidade, também questões operacionais e de gestão do STPC/DF.

245. Segundo destacado pela própria FGV, os trabalhos disponibilizaram universo significativo de conhecimentos em temas de grande importância para o STPC/DF, grande parte com aplicabilidade já à época.

246. Como consequência dessa avaliação, a consultoria indicou a necessidades de aprimoramento nos procedimentos contábeis das empresas, com vista à facilitação da regulação pela SEMOB.

247. Em relação aos custos e despesas, a equipe da FGV percebeu a necessidade de solicitação de dados diretamente às empresas e, para corroborar os valores fornecidos, foram também solicitadas notas fiscais e realizado *benchmarking*. O principal objetivo seria identificar se os valores utilizados na elaboração do Edital e nas Propostas apresentadas pelas Concessionárias estavam em conformidade com os custos apurados durante a vigência dos contratos.

248. Como resultado, a revisão viria a apontar diferenças nos valores encontrados. Assim, a consultoria destaca que, em situação de utilização de **custo-padrão** para acompanhamento de contratos de concessão, como vem a ser o caso em estudo, seria necessário o acompanhamento periódico, para garantir que o custo-padrão esteja o mais próximo do real, para fins gerenciais ou contábeis, essencial para a adequada gestão de custos do sistema como um todo.

249. Na comparação entre os valores reais de receita, obtidos pelos concessionários, e os valores que foram projetados no Edital, e considerados nas propostas, foram constatadas duas diferenças: primeiro, que o edital considerava uma receita (tarifa X demanda de passageiros) linear, por todo o período, mas na



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE  
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

realidade, a demanda variava bastante, existindo sazonalidades na operação, também impactada pelas mudanças de linhas detectadas; segundo, conforme já ressaltado, que o modelo de linhas inicialmente pensado para a licitação não foi implantado na forma prevista, resultando em que o sistema levou algum tempo para atingir seu potencial de demanda, o que teria acontecido ainda em 2015/2016.

250. Em relação à pesquisa *in loco* da demanda, esta contou com amostra intencional total efetivada em 1.061 (um mil e sessenta e uma) coletas. Apesar de não se tratar de pesquisa probabilística aleatória, teriam sido estabelecidos, como parâmetros estatísticos de referência, erro amostral máximo de 5,21% e intervalo de confiança de 95%. Ou seja, dentro do usualmente praticado em levantamentos estatísticos da espécie aqui tratada.

251. Quanto ao levantamento da média dos pagamentos realizados em dinheiro, por Concessionária, a comparação com as informações lançadas no TDMAX<sup>35</sup> mostrou que apenas 81% das coletas coincidiram precisamente. Considerando que o Sistema é único para todos os operadores, a FGV considerou que as divergências existentes poderiam estar relacionadas a pontos técnicos, não caracterizando erros ou falhas.

252. No tocante à apuração do resultado econômico-financeiro dos contratos de concessão vigentes, foi desenvolvido modelo econômico-financeiro pela FGV, apresentado no **Produto 5.d - Definição dos Procedimentos, desde a Coleta dos Dados até o Cálculo do Processo de Apuração da Taxa Interna de Retorno (TIR) e da Tarifa Técnica**, que permitiria à SEMOB estabelecer as premissas de sua escolha para obtenção das tarifas técnicas em situações de necessidade de revisão contratual.

253. Consta ainda do **Produto 4** (Volume 2) a avaliação do Sistema de Bilhetagem Automática – SBA e demais sistemas de monitoramento quanto às suas funcionalidades e segurança da informação. Nesse sentido, foram avaliadas a segurança transacional do Sistema de Bilhetagem Automática – SBA e a aderência

---

<sup>35</sup> **TDMax** - Sistema fornecido pela empresa Transdata Smart, a partir do qual se estrutura toda a operação do Sistema de Bilhetagem Automática - SBA DFtrans.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE  
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

dos dados contidos nas bases dos sistemas utilizados nas operações (SIT<sup>36</sup> e TDMax).

254. Para a realização dos testes, diversos desafios foram enfrentados pela equipe técnica da FGV, entre os quais se destacam: i) a existência de mais de 700 tabelas na base de dados do TDMax e a ausência de documentação sobre elas, dificultando o entendimento de quais tabelas estavam em operação, quais possuiriam vínculos entre si, em quais tabelas os registros seriam efetuados, entre outras questões; e ii) as diversas falhas na modelagem da base de dados do TDMax, especialmente detecção de inúmeras tabelas sem chave estrangeira.

255. No comparativo de dados entre o TDMAX e SIT, os testes realizados pela FGV permitiram identificar cerca de 600 registros de linhas que existiam somente no SIT, e 100 que constavam somente no TDMax, além de milhares de transações com cartões em linhas que não existiam no SIT. Ambos os resultados demonstrariam comprometimento da gestão da operação do SBA, posto que nenhum dos sistemas seria suficiente para garantir o controle da operação, o que daria margem a **manipulações mal-intencionadas**, de difícil identificação<sup>37</sup>.

256. Tendo por base uma amostra de 6 meses, os testes teriam identificado 190 mil registros de linhas que sofreram alteração de sentido em intervalos inferiores a 15 minutos. Em um dos casos, detectou-se registro de alteração de sentido em 10 segundos, apesar de terem sido percorridos 39.801km. Foram ainda constatados inúmeros problemas com as operações envolvendo cartões, como a identificação de mais de 90 transações de acesso, no intervalo de pouco mais de 1h, envolvendo apenas 3 linhas.

257. Em face da inadequação dos sistemas e processos que compunham a rotina da então DFTrans, a FGV fez sugestões no sentido de se estudar a

---

<sup>36</sup> SIT - Sistema de Informações de Transporte (voltado à gestão do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal como um todo).

<sup>37</sup> Vale anotar que o SBA foi objeto de auditoria promovida por esta Corte de Contas, conforme registrado no Processo nº 12102/2012. Ainda, foi alvo da chamada "Operação Trickster", levada a efeito pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, conforme disponível em: <https://www.mpdft.mp.br/portal/index.php/comunicacao-menu/sala-de-imprensa/noticias/noticias-2019/10771-operacao-trickster-justica-aceita-denuncia-contra-mais-tres-pessoas-por-corrupcao> (consulta em 29.05.2020).



**implantação de um sistema especializado, composto por subsistemas independentes entre si, e estruturados para atender cada um dos macroprocessos de negócios, com integração via Web Service.** Ademais, ressaltou a necessidade de melhoras na gestão das chaves de criptografia e assinaturas, com a implementação de renovação periódica dessas chaves, que deveria ser precedido de trabalho meticoloso de análise de risco e de impactos operacionais.

258. Quanto à quilometragem rodada, a FGV obteve os dados da produção quilométrica operacional junto à DFTrans, que corresponderia às quilometragens definidas nas ordens de serviço registradas no SIT (Sistema de Informações de Transportes). Entretanto, registra que **não existia ainda controle efetivo** da quilometragem realmente percorrida pelas empresas, pela ausência de um monitoramento das distâncias efetivamente percorridas por cada veículo (peça 263, pp. 584 e ss.).

259. O estudo registra ainda a **fragilidade dos instrumentos de gestão e monitoramento** (peça 263, pp. 2069 e ss). Ali, informa que, na modelagem do contrato de concessão, era previsto um sistema de informação suficiente para a apropriada execução das fiscalizações e análises regulatórias (por parte da SEMOB). Entre esses sistemas, destacam-se o Sistema de Bilhetagem Automática (SBA) e o Sistema de Controle Operacional com Georreferenciamento (Sistema de Monitoramento). Ocorre que esse segundo Sistema não foi implementado pelo Poder Concedente, mas sim pelas operadoras.

260. A esse respeito, registra a edição do Decreto nº 38.010/2017, sobre bilhetagem única, com promessa de viabilizar o Sistema de Georreferenciamento. Entretanto, na ausência desse sistema, a DFTrans utilizaria em suas análises a quilometragem **programada** nas ordens de serviço, e **não a quilometragem efetivamente percorrida, pois esta não era informada.**

261. Dessa forma, os dados do SBA (gerido pelas operadoras) é que serviam para realizar os pagamentos da operação do STPC/DF. Entretanto, o estudo destaca que a então DFTrans tinha dificuldade para acessar plenamente esse sistema. De acordo com entrevistas realizadas, empresas terceirizadas realizavam



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE  
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

os serviços de coleta e processamento de dados, com pouca participação de servidores da DFTrans, e ainda com acesso restrito aos dados.

262. Foram colhidos ainda relatos, em entrevistas realizadas, no sentido de que a DFTrans também possuía dificuldades na obtenção de informações sobre a real operação do sistema, posto que as Concessionárias resistiam em repassar dados dos custos e dos investimentos reais. Essa é a razão de a SEMOB depender das planilhas com dados fornecidos pelas operadoras para quando das revisões requeridas.

263. No tocante à modelagem a ser empregada nas revisões tarifárias, apresentou-se o **Produto 5.d.1 (Definição dos Procedimentos de Apuração da Taxa Interna de Retorno (TIR) e da Tarifa Técnica e Orientação dos Técnicos)**. Nesse particular, a consultoria informou que o modelo econômico-financeiro elaborado teria o objetivo exclusivo de servir como suporte às decisões da SEMOB (e da então DFTrans), no que diz respeito à obtenção de subsídios técnicos para as presentes relações com os atuais operadores ou para a definição de regras e características a serem adotadas na elaboração de futuros editais de concorrência pública (peça 263, p. 2185 e ss.).

264. Pela completude do trabalho desenvolvido pela FGV, entende-se válido utilizá-lo para subsidiar a atuação desta Corte de Contas nos trabalhos de fiscalização que serão empreendidos acerca do STPC/DF no Processo nº 9.570/2019-e.

## **VI. DAS CONCLUSÕES**

265. O procedimento de revisão que culminou na edição das Portarias/SEMOB de nºs 71, 72, 80 e 81/2019 originaram-se de demanda apresentada pela Viação Pioneira Ltda., quando requereu o **cancelamento da Portaria/SEMOB nº 57/2018** e o apostilamento de **nova tarifa técnica**, com o conseqüente pagamento de suposto desequilíbrio econômico-financeiro do contrato de referência.

266. Na espécie, a ora Representante (Urbi Mobilidade Urbana) se insurgiu contra a edição das Portarias/SEMOB nºs 71 e 72/2019, ao argumento de que a



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE  
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

revisão tarifária conteria irregularidades, com possíveis prejuízos ao erário, requerendo, assim, sua anulação.

267. Em análise preliminar, este Tribunal entendeu por, primeiramente, ouvir a jurisdicionada e também as concessionárias envolvidas. Decidiu, também, incluir no escopo dos autos as Portarias/SEMOB de nºs 80 e 81/2019, consoante disposto na Decisão nº 3.635/2019.

268. A SEMOB esclareceu que a fundamentação técnico-legal para edição das Portarias/SEMOB nº 71, 72, 80 e 81/2019 estaria contida no **Relatório SEI-GDF nº 2/2019 GAB/AJL**, resultado da análise promovida pelo Grupo de Trabalho criado pela Portaria Conjunta SEMOB/DFTRANS nº 10/2019.

269. A conclusão do referido GT foi no sentido de **invalidar** a anterior revisão tarifária procedida pelas Portarias/SEMOB de nºs 56 a 60/2018, fundamentadas nos resultados de consultoria contratada junto à Fundação Getúlio Vargas – FGV. Para tal, argumentaram, no Relatório nº 02/2019 – SEMOB/AJL, que a FGV teria procedido a ajustes nos Fluxos de Caixa das propostas vencedoras do certame licitatório, o que iria de encontro à legislação aplicável.

270. Pelas razões expostas ao longo desta instrução, entende-se não ter havido alteração das propostas financeiras, mas sim **correção** das inconsistências ali presentes. Nesse sentido, apesar de a FGV ter concluído em seu estudo que os contratos de concessão do STPC/DF estariam “saudáveis”, registrou a existência de várias inconsistências nas propostas financeiras apresentadas pelas Concessionárias, o que demandaria ajustes para sua readequação. Não prescindindo desses ajustes para a correta execução contratual, nos termos da legislação vigente, conclui-se inviável ter por hígidos todos os termos dos ajustes firmados com as concessionárias.

271. Em especial, entendeu a FGV pela necessidade de recálculo das TIRs estampadas nas referidas propostas, pois que teriam resultado da aplicação de fórmula matemática inadequada. Em consequência, sugeriu a adoção das chamadas TIRs Modificadas, além de promover ajustes nos correspondentes VPLs, conforme justificativas apresentadas nesta instrução.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE  
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

272. Demais disso, a FGV posicionou-se por manter inalterada apenas a TIR das propostas quando da revisão das tarifas técnicas correspondentes, em vez da manutenção conjunta da TIR e do VPL. Como resultado dos critérios adotados nos estudos da FGV, a revisão procedida em 2018 resultou em redução na tarifa técnica de algumas Concessionárias, como foi o caso da Viação Pioneira.

273. Irresignada com o valor de tarifa que constou na Portaria nº 57/2018, a Concessionária ingressou com ação junto ao TJDF, tendo obtido decisão favorável em primeira instância. Porém, desistiu da Ação antes do julgamento do recurso do GDF.

274. Ainda na espécie, viu-se que, em contraste com a alegação de que a SEMOB havia reduzido unilateralmente o valor da tarifa técnica daquela Concessionária na revisão procedida em 2018, deixou-se de considerar o **indevido aumento** que aquela operadora havia obtido em 2015 (Portaria nº 25/2015), da ordem de **31,73%**, juntamente com a Viação Marechal (que teve aumento ainda maior, no importe de **45,78%**). Nesse sentido, observe-se que as Concessionárias que obtiveram aumentos da tarifa técnica na revisão de 2018 não foram beneficiárias dessa revisão de 2015.

275. Não obstante, a SEMOB atendeu ao pleito da Viação Pioneira para proceder nova revisão em 2019, sem antes recorrer ao parecer jurídico da PGDF quanto à possibilidade da nova revisão, que também incluía a revogação da Portaria nº 57/2018 (e posteriormente, da Portaria nº 56/2018). Como referido, a Procuradoria manifestou-se pela aplicação dos resultados da consultoria que foi contratada junto à FGV.

276. Em razão da conexão entre os feitos, a teor do contido na Informação nº 84/2015 – 3ªDiacomp, conforme evidenciado nesta instrução, bem assim da insubsistência das causas que ensejaram o sobrestamento do Processo nº 5964/2015 (Decisão nº 3.633/23017), procedeu-se à análise conclusiva de mérito de ambos Processos, inclusive com vista a evitar o risco de prolação de decisões conflitantes.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE  
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

277. Confirmaram-se as irregularidades referentes às cláusulas dos Contratos de concessão atinentes à assunção exclusiva do risco da operação por parte do Poder Concedente e à imposição de utilização conjugada, nas revisões tarifárias, dos valores inalterados da TIR e do VPL correspondentes, que importam em benefícios indevidos às **Concessionárias**, por violação ao art. 6º, § 1º, da Lei das Concessões (princípio da **modicidade da tarifa**)<sup>38</sup>.

278. Por conseguinte, consideram-se **não aplicáveis**, para fins de revisão da tarifa técnica, o item 1 da Cláusula XI; os subitens “1.3.a” e “1.3.b” da Cláusula XVII; e o item 4, da mesma Cláusula XVII, por não encontrarem fundamento na legislação de regência nem na jurisprudência afeta.

279. Desse modo, com fundamento nas razões expendidas ao longo desta instrução, encaminha-se pela **procedência** da Representação ofertada pela Urbi Mobilidade Urbana (Consórcio HP-ITA), no sentido de considerar **irregular** a edição das **Portarias/SEMOB nºs 71, 72, 80 e 81/2019**, devendo serem anuladas, com efeitos *ex tunc*.

280. Cabe ainda salientar que, mesmo que a decisão judicial de decretação de invalidade das contratações seja confirmada pelos Tribunais Superiores, os ajustes contarão ainda com sobrevida de **365 dias**, a partir do trânsito em julgado da ação. Situação essa que poderá levar à situação peculiar de término do prazo de vigência estampado nos mesmos (previsto para os anos de 2021/2022), mas antes de exaurimento dos 365 dias definidos na decisão judicial de referência.

281. Desse modo, cabe à Corte, desde logo, instar a Secretaria de Mobilidade Urbana do DF a se **abster de realizar prorrogação dos Contratos oriundos da Concorrência nº 01/2011-ST/DF**, bem assim a já iniciar os procedimentos preparatórios para deflagração de novo certame licitatório, para substituição dos ajustes em referência.

---

<sup>38</sup> **Lei nº 8.987/95**

“Art. 6º—Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de **serviço adequado** ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato.

§ 1º **Serviço adequado** é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na prestação e **modicidade das tarifas**.”  
(Grifamos)



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE  
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

282. No mais, em alinhamento com o entendimento da FGV, defende-se que tais contratações se mantenham até o final do prazo da atual vigência dos contratos sem que lhes sejam aplicadas nova revisão, senão apenas os reajustamentos anuais previstos. Por óbvio, tal entendimento não exclui situações de revisões decorrentes efetivamente da álea econômica extraordinária, quando serão objeto de avaliação pelo Poder Concedente.

283. Importa ressaltar ainda a existência de planilhas contendo possíveis **saldos de débito e/ou créditos** resultantes da revisão encaminhada no âmbito do Relatório nº 02/2019 – SEMOB/GAB/AJL. No caso da **Bacia 2**, o saldo a favor da Viação Pioneira, no **período de julho/2013 a maio/2019**, apresentava-se no montante de **R\$ 172 milhões**.

284. Tal fato motiva a expedição de determinação no sentido de que a SEMOB se abstenha de proceder pagamentos referentes às revisões procedidas até o trânsito em julgado da Ação Popular nº 2013.01.1.092892-0, tendo em consideração as irregularidades que envolvem tais contratações, conforme apresentado na presente instrução. E, se tiver já efetuado repasses em razão das alterações das Portarias nºs 72 e 81/2019, que proceda à glosa correspondente, podendo adotar o fator de desconto à razão de 1/12 (um doze avos) ao mês.

285. Quanto à Representação formulada pelo Instituto Brasileiro de Estudo e Defesa das Relações de Consumo – IBEDEC/DF, tratada no âmbito do Processo nº 5964/2015 e conhecida pela Decisão nº 121/2018, pugna-se pela sua **improcedência**. Na espécie, tem-se que o aumento na TIR da URBI verificado quando da revisão procedida pela Portaria/SEMOB nº 22/2016 resultou de ajustes para correção de inconsistências nos dados da proposta financeira daquela empresa, inconsistências essas corroboradas pelo resultado dos estudos realizados posteriormente pela FGV.

286. No tocante ao resultado da consultoria contratada junto à FGV para verificação da conformidade dos Contratos de Concessão do sistema de transporte público coletivo por ônibus no Distrito Federal, somos pela sua utilização como subsídio ao planejamento da auditoria prevista no PGA/2020 (Processo nº 9.570/2019-e).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE  
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

287. Por fim, registre-se que a Viação Pioneira, quando da sua manifestação nos presentes autos (peça 50, p. 28), solicitou que fosse intimada para fins de manifestação após a análise dos órgãos técnicos desta Corte, pedido esse que entende-se, s.m.j., possa ser recebido como solicitação para **realização de sustentação oral**, na forma prevista no art. 136 do Regimento Interno deste Tribunal.

## **VII. DAS SUGESTÕES**

288. Em face do que foi exposto, sugere-se ao egrégio Plenário:

- I. tomar conhecimento da presente Informação;
- II. conhecer do pedido aviado pela Viação Pioneira para fins de nova manifestação nos presentes autos (peça 50, p. 28), como se pedido de sustentação oral fosse, devendo a interessada ser intimada para que, em querendo, compareça à sessão plenária designada para realização de sustentação oral, nos termos do art. 136 do Regimento Interno deste Tribunal;
- III. autorizar o levantamento do sobrestamento do Processo nº 5964/2015 e apensação aos presentes autos, para que a matéria relacionada à regularidade dos valores das tarifas técnicas estabelecidas nos Contratos de Concessão oriundos da Concorrência nº 01/2011-ST seja toda discutida e decidida nesta oportunidade, de modo a evitar a tomada de decisões conflitantes;
- IV. no mérito, considerar **procedente** a Representação ofertada pela Urbi Mobilidade Urbana (Consórcio HP-ITA), peça 3, para os fins de:
  - a) considerar inválidas as Portarias/SEMOB nºs 71, 72, 80 e 81/2019, editadas com a finalidade de revogar as anteriores Portarias/SEMOB de nºs 56 e 57/2018 e estabelecer novos valores de tarifas técnicas para as Concessionárias vencedoras da Bacia 1 (Viação Piracicabana Ltda.) e Bacia 2 (Viação Pioneira Ltda), na Concorrência nº 01/2011-ST/DF, por ausência de fundamento legal para os aumentos concedidos;



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE  
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

- b) em relação aos Contratos de Concessão originários da Concorrência nº 01/2011-ST, **determinar a não aplicação** do item 1 da Cláusula XI; dos subitens “1.3.a” e “1.3.b” da Cláusula XVII; e do item 4, da mesma Cláusula XVII, por afrontarem as disposições do art. 6º, § 1º, da Lei nº 8.987/95, mormente o que refere ao princípio da modicidade das tarifas;
- V. considerar improcedente a Representação formulada pelo Instituto Brasileiro de Estudo e Defesa das Relações de Consumo – IBEDEC/DF (e-doc 5CBC6979-e), conhecida pela Decisão nº 121/2018;
- VI. determinar à Secretaria de Estado de Transporte e Mobilidade do Distrito Federal que:
- a) **anule** as Portarias/SEMOB nºs 71, 72, 80 e 81/2019, além de outras eventualmente editadas com base nos estudos do GT criado pela Portaria Conjunta SEMOB/DFTANS nº 10/2019, retornando-se os efeitos das Portarias/SEMOB de nºs 56 a 60/2018;
  - b) abstenha-se de proceder às prorrogações dos Contratos de concessão oriundos da Concorrência nº 01/2011-ST, bem assim, deixe de proceder a quaisquer revisões nesses Contratos que não decorram efetivamente de fatos atribuíveis a álea econômica extraordinária (imprevisíveis ou previsíveis, mas de consequências incalculáveis);
  - c) inicie desde logo os procedimentos preparatórios com vista à deflagração de certame licitatório para proceder novas contratações relacionadas à concessão do serviço público de transporte coletivo por ônibus no Distrito Federal, em substituição aos contratos originários da Concorrência nº 01/2011-ST, após expiradas suas vigências;
  - d) abstenha-se de promover quaisquer pagamentos às Concessionárias decorrentes de diferenças de valores decorrentes de **revisão tarifária** procedida no âmbito dos Contratos de Concessão em tela até que sua validade seja decidida na Ação



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE  
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

Popular nº 2013.01.1.092892-0, devendo proceder à glosa dos valores que tiverem sido pagos em razão das alterações de valores realizadas pelas Portarias/SEMOB nºs 72 e 81/2019, à razão de 1/12 (um doze avos) ao mês;

VII. autorizar:

a. o encaminhamento de cópia desta Informação, do Relatório/Voto e da Decisão que vier a ser proferida:

i. à Urbi Mobilidade Urbana (Consórcio HP-ITA);

ii. à Viação Pioneira Ltda.

iii. à Viação Piracicabana Ltda.

iv. à Procuradoria-Geral do Distrito Federal, para as providências de sua alçada;

v. à Secretaria de Estado de Transporte e Mobilidade do Distrito Federal;

vi. à Câmara Legislativa do Distrito Federal;

b. a utilização dos estudos promovidos pela FGV (e-DOC 7E229394-e) como subsídios à auditoria no STPC prevista no PGA/2020;

c. o acompanhamento do cumprimento do quanto aqui determinado para quando das fiscalizações futuras afetas à matéria levadas a efeito por este Tribunal no âmbito da SEMOB/DF;

VIII. restituir os autos à Segem, para as providências pertinentes e posterior arquivamento.

À superior consideração.

**Assinatura eletrônica**

**Valdick Gonçalves Ribeiro Bomfim**  
Auditor de Controle Externo