



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE RECURSOS

Informação nº 042/2023 – NUREC

Brasília (DF), 7 de fevereiro de 2023.

Processo nº: 00600-00004022/2021-11-e
Jurisdicionado (a): Secretaria de Estado de Transporte e Mobilidade do DF – SEMOB/DF
Assunto: Representação
Ementa: Representação, com pedido liminar, apresentada pelos permissionários do Sistema de Transporte Público Complementar Rural (STPCR) em relação ao repasse/pagamento da Tarifa Usuário incompleta, em face de ato praticado pela SEMOB/DF, apontado como descumprimento de contrato. Decisão nº 1858/2021. Conhecimento da Representação. Indeferimento do pedido liminar. Oitiva da jurisdicionada. Representação da Cooperativa Brasiliense de Transportes Autônomos Escolares, Turismo e Especiais do Distrito Federal – Coobrataete. Decisão nº 1928/2022. Procedência parcial das representações, haja vista a concessão de descontos na tarifa usuário após a inclusão dos permissionários no sistema de integração tarifária, procedida pelo Decreto nº 35.293/2014, sem previsão contratual. Expedição de determinações à SEMOB/DF. Embargos de Declaração opostos pelos operadores do STPCR. Decisão nº 3056/2022. Não provimento. Pedido de Reexame. Despacho Singular nº 235/22-GCAC. Conhecimento com efeito suspensivo para os itens II e III da Decisão nº 1928/2022. Nesta fase: Exame de mérito. Pelo desprovimento do Pedido de Reexame.

Senhor Diretor,

Tratam os autos de Representação formulada pelos permissionários do Sistema de Transporte Público Complementar Rural – STPCR, em relação a suposto repasse/pagamento da Tarifa Usuário incompleta, em razão de ato praticado pela Secretaria de Estado de Transporte e Mobilidade do Distrito Federal – SEMOB/DF, apontado como descumprimento de contrato, visto que desde 2015/2016 teria havido supressão de parte da receita da operação em relação aos Permissionários do STPCR.

I - Antecedentes

2. A Representação em tela foi conhecida por esta Corte de Contas pela Decisão nº 1858/2021 (peça 74), *in verbis*:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE RECURSOS

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – **conhecer da representação** (Peças nºs 1 a 67) ofertada por permissionários do Sistema Complementar Rural (STPCR); II – **indeferir a liminar pleiteada**, ante a ausência do periculum in mora; III – com esteio no art. 230, § 7º, do RI/TCDF, conceder prazo de 10 (dez) dias para a **SEMOB/DF** encaminhar ao Tribunal: a) **circunstanciados esclarecimentos** sobre o teor da representação em apreço, notadamente quanto: **i) à situação da regularidade contratual – discriminadamente, para cada linha – das linhas operadas pelos representantes elencados na Tabela I da Informação nº 53/2021 - DIGEM3, e de que forma isso afeta os repasses devidos às permissionárias; ii) a consistência dos valores informados como repasses não efetuados, insculpidos na Tabela I da mesma informação; iii) as demandas dos representantes;** b) cópia em meio eletrônico dos processos contendo os contratos atualizados (contratos originais, com os respectivos termos aditivos) das permissionárias do STPCR; IV – autorizar: a) o encaminhamento de cópia do relatório/voto do Relator e desta decisão, da representação (Peças nºs 1 a 67) e da Informação nº 53/2021 - DIGEM3 à Semob; b) a ciência desta decisão aos representantes, informando-lhes de que as futuras tramitações dos autos em exame poderão ser acompanhadas mediante cadastramento no sistema TCDFPush (www.tc.df.gov.br – Espaço do Cidadão – Acompanhamento por email); c) a realização de inspeção na SEMOB/DF, para apuração dos fatos narrados na exordial, caso necessário; d) o retorno dos autos à Secretaria de Fiscalização de Gestão Pública, Infraestrutura e Mobilidade, para análise de mérito da representação. (Grifou-se).

3. Os esclarecimentos da jurisdicionada encontram-se no despacho SEMOB/GAB/ASSAD, de 22/06/2021 (peça 125), resumidos na resposta encaminhada ao Tribunal por intermédio do Ofício nº 1595/2021-SEMOB/GAB, de mesma data (peça 126).

4. Ademais, tramitou na Casa o Processo nº 00600-00007804/2021-02-e, que trata de Representação da Coobrataete, com conteúdo similar à que é objeto dos presentes autos. Assim, consoante a Decisão nº 3444/2021 (peça 168), referido Processo foi apensado a este, para fins de análise conjunta, *in verbis*:

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 Cooperativa Brasileira de Transportes Autônomos Escolares, Turismo e Especiais do Distrito Federal - **Coobrataete**, em razão de ato praticado pela Secretaria de Transporte e Mobilidade do Distrito Federal - Semob/DF, que gerou suposta supressão de parte da receita da operação da permissionária do Sistema de Transporte Público Coletivo - STPC/DF (e-DOC CB5E53FF-e e anexos de peças 1/19), ante o preenchimento dos requisitos de admissibilidade previstos nos incisos I a IV do § 2º do art. 230 do RI/TCDF, c/c o art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666/1993; b) da Informação nº 82/2021 – DIGEM3 (e-DOC 1F4A3FDE-e); c) do Parecer nº 548/2021–G1P/ML (e-DOC C61B0082-e); II – **denegar a**



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE RECURSOS

medida cautelar requerida na exordial; III – determinar à Secretaria de Estado de Transporte e Mobilidade do Distrito Federal – **Semob/DF**, com fulcro nos arts. 230, § 9º, e 248, inciso V, do RI/TCDF, que, no prazo de 5 (cinco) dias, encaminhe **circunstanciados esclarecimentos** sobre o teor da exordial; IV – dar ciência desta decisão à representante, informando-a de que as futuras tramitações dos autos em exame poderão ser acompanhadas, mediante cadastramento no sistema TCDFPush; V – **autorizar: a) a apensação dos autos em exame ao Processo nº 00600-00004022/2021-11, para que a matéria representada também seja tratada na inspeção objeto daquele feito**; b) o envio de cópia da representação (e-DOC CB5E53FFe e anexos de peças 1/19), da Informação nº 82/2021 – DIGEM3, do Parecer nº 548/2021–G1P/ML, do relatório/voto do Relator e desta decisão à Semob/DF, a fim de subsidiar o cumprimento da diligência indicada no item III anterior; c) o retorno dos autos à Secretaria de Fiscalização de Gestão Pública, Infraestrutura e Mobilidade – Segem/TCDF, para os devidos fins. (Grifou-se).

5. Após a análise das representações, mediante a Informação nº 124/2021-DIGEM3 (peça 179), o Tribunal proferiu a Decisão nº 1928/2022 (peça 191), nos seguintes termos:

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento: a) dos Ofícios nºs 1595/2021 e 2130/2021 – SEMOB-GAB (Peças nºs 126 e 165); b) da petição dos Permissionários do Serviço de Transporte Complementar Rural juntada à Peça nº 174, encaminhada como subsídio à análise empreendida, bem como da documentação que a acompanha; c) do Ofício nº 2398/2021 – SEMOB-GAB (Peça nº 56 do Processo nº 00600-00007804/2021-02, apensado); II – **no mérito, considerar parcialmente procedentes as representações formuladas pelos permissionários do Serviço de Transporte Complementar Rural – STPCR (Peça nº 67) e pela Cooperativa Brasiliense de Transportes Autônomos Escolares, Turismo e Especiais do Distrito Federal – COBRATAETE (Peça nº 20 do Processo nº 00600-00007804/2021-02, apensado), em face da inclusão desses permissionários do STPC/DF no sistema de integração tarifária, com supressão de parte da remuneração prevista em contrato, a partir da edição do Decreto nº 35.293/2014**; III – **determinar à SEMOB/DF que: a) dê continuidade aos estudos tendentes à implantação de nova metodologia de repartição tarifária entre os delegatários do STPC/DF, objeto do Processo SEI nº 00090-00027148/2019-84, de modo a tornar a repartição mais equânime, dando-se conhecimento dos resultados a todos os delegatários, em homenagem ao princípio do contraditório e da ampla defesa; b) proceda ao levantamento da situação de equilíbrio econômico-financeiro das avenças oriundas das Concorrências nºs 001/2007 – ST/DF e 001/2008 – ST/DF, tendo como marco inicial a edição do Decreto nº 35.293/2014, estendendo-se até a edição da Lei nº 6.944/2021, condicionando essa atuação à apresentação de requerimento nesse sentido pelos interessados, na forma do § 1º do art. 26 do Regulamento do Serviço de Transporte Público Coletivo por Transportadores Autônomos no Distrito Federal, aprovado pelo**



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE RECURSOS

Decreto nº 15.154/1993, oportunidade em que devem ser consideradas as receitas e custos dos serviços segundo os critérios contidos na Cláusula Oitava dos correspondentes Contratos de Adesão, apurando-se possíveis diferenças, caso a caso, atentando-se, ainda, para a ocorrência de prescrição de parcelas da possível dívida; c) no prazo de 90 (noventa) dias, dê conhecimento a esta Corte de Contas acerca das providências e resultados afetos aos subitens “III.a” e “III.b”; IV – autorizar: a) o encaminhamento de cópia desta decisão, da Informação nº 124/2021 - DIGEM3 e do relatório/voto do Relator à SEMOB/DF e aos signatários das representações objeto da Peça nº 67, do feito em exame, e da Peça nº 20, do Processo nº 00600-00007804/2021-02 (apensado), por meio de seus representantes legais; b) o retorno dos autos à SEGEM, para as providências de sua alçada.

6. Inconformados, os permissionários do Sistema de Transporte Público Complementar Rural do DF - STPCR protocolaram pedido de reexame, conhecido mediante o Despacho Singular nº 235/22-GCAC, que conferiu efeito suspensivo aos itens II e III da Decisão nº 1928/2022.

7. Analisa-se, portanto, nesta fase, o mérito do mencionado recurso.

II – Pedido de reexame dos permissionários do Sistema de Transporte Público Complementar Rural do DF – STPCR (peça 214)

8. Inicialmente, os recorrentes trouxeram a seguinte explicação;

Os permissionários do STPCR detentores dos contratos de outorga, são transportadores autônomos que operam com exclusividade linhas rurais no Distrito Federal.

*A **cláusula oitava** do contrato de outorga fixou o quilometro rodado como unidade de medição em função dos seguintes parâmetros: i) percurso médio e tipo de linha; ii) idade da frota; iii) Índice de passageiro por quilometro e iv) metodologia para apuração de custos unitários previstas em normas regulamentares.*

***Em que pesem tais critérios de medição, desde a data das outorgas, ocorrida em 2009, a forma de remuneração básica dos permissionários sempre foi o repasse da Tarifa Usuário (fixada por decreto) em função da quantidade de passageiros transportados.** A única forma de apuração do valor devido se faz pelo **Sistema de bilhetagem automática (SBA) operacionalizado pela ferramenta denominada TDMAX.** Diga-se que não há outro sistema no DF que seja capaz de compilar os dados necessários para a apuração dos valores devidos aos permissionários.*

Assim, desde 2009 é certo que a apuração dos valores devidos aos permissionários se faz com base nas informações do SBA, principalmente a quantidade de passageiros pagantes transportados nas linhas rurais. Isto ocorreu sem maiores percalços até 2014.

*Contudo, **a partir de 2015 com a inclusão compulsória do serviço complementar rural no sistema de integrado de tarifação (até então exclusivo do sistema básico, este remunerado pela Tarifa Técnica mais subsídios) a SEMOB passou a suprimir parte da***



receita destinada aos permissionários decorrente da Tarifa Usuário. (Grifou-se).

9. Na sequência afirmaram que a SEMOB, desde 2015, data da inclusão compulsória dos permissionários no sistema integrado de tarifação, começou a fazer os repasses aquém do devido, deixando de repassar a integralidade da Tarifa Usuário.
10. Alegaram violação ao art. 58, §1º, da Lei nº 8.666/1993, que veda a alteração unilateral do conteúdo econômico-financeiro e monetário dos contratos administrativos, fato que, segundo eles, vem gerando prejuízos contínuos e reiterados aos permissionários, vez que os valores pagos a menor, mês a mês, vêm impactando na continuidade da operação.
11. Argumentaram que a Decisão nº 1928/2022, ao considerar parcialmente procedentes as representações, *“garantiu aos permissionários o direito ao reequilíbrio econômico-financeiro do contrato através da demonstração dos custos e das receitas (diferenças de repasses) segundo os critérios do contrato. Contudo, ao assim decidir, houve por bem afastar o único parâmetro existente para apuração dos custos e das receitas. O SBA.”*
12. Ponderaram que *“a questão recursal a ser objeto de cognição e decisão diz respeito à declaração de invalidade do sistema de bilhetagem automático – SBA. No caso, verifica-se que a decisão, neste ponto, quando não inquinada pelo vício de nulidade, por defeito de fundamentação, deve ser objeto de ampla reforma.”*
13. Quanto à nulidade da decisão, apresentaram a necessidade de motivação prevista no art. 93, IX, da CF, mesmo porque tal é necessário para a observância do devido processo legal, alegando que *“sob o prisma do processo administrativo é certo que as decisões administrativas invocam a devida fundamentação, sob pena de nulidade. Exige-se do julgador o fundamento normativo e o fático da decisão, enunciando-se, sempre que necessário, as razões técnicas, lógicas e jurídicas que servem de calço ao ato conclusivo, de modo a garantir o controle da procedência jurídica e racional perante o caso concreto.”*
14. Para corroborar tal raciocínio, citaram que *“a Lei 9784/1999, em seus arts. 2º e 50, prevê expressamente que a motivação constitui condição de validade da decisão proferida em sede de processo administrativo, determinando que a administração pública deve obedecer ao princípio da motivação, que deverão ser indicados os ‘pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão’ e que as decisões proferidas no julgamento de recursos administrativos deverão ser motivadas, ‘com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos’, prevendo, ainda, que ‘os elementos probatórios deverão ser considerados na motivação do relatório e da decisão’ e que a motivação das decisões ‘constará da respectiva ata ou de termo escrito’”.*
15. Afirmaram que *“em que pese o fato de a lei não vedar a técnica da fundamentação per relationem (art. 50, §1º da Lei 9784/99), tal técnica apresenta limites específicos diante da necessária observância dos princípios que orientam o processo administrativo, devendo ser congruente e guardar relação com os argumentos suscitados pelo interessado.”*
16. Declararam ser necessária a congruência entre o conteúdo da decisão e o



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE RECURSOS

do processo, pois é direito do particular ver suas alegações serem objeto de cognição e julgamento. Assim, consideraram que se a fundamentação *per relationem* não refletir o nexos direto com o contexto fático-probatório dos autos; se não estiver diretamente concatenada com as premissas deduzidas no pedido e com os fatos que deram origem ao processo, certamente será passível de anulação por vício de fundamentação.

17. Esclareceram que esta modalidade de fundamentação também exige do julgador a integração de argumentos próprios capazes de qualificar a referência ao caso sob análise e que este entendimento foi objeto de acórdão em embargos de divergência no âmbito do STJ:

“PENAL E PROCESSO PENAL. AGRAVO REGIMENTAL. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. VIOLAÇÃO AO ART. 381, II E III, DO CPP. OCORRÊNCIA. ACÓRDÃO IMPUGNADO. AUSÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO. ACOLHIMENTO INTEGRAL AOS FUNDAMENTOS DO PARECER MINISTERIAL. VIOLAÇÃO AO PRIMADO DA EXIGÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO DO ATO JUDICIAL. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. Este Tribunal Superior admite a técnica de fundamentação denominada *per relationem* ou aliunde, hipótese em que o ato decisório se reporta a outra decisão ou manifestação existente nos autos e as adota como razão de decidir. Não obstante, em respeito ao postulado constitucional da necessidade da motivação adequada e suficiente das decisões judiciais, previsto no artigo 93, inciso IX, da Constituição Federal, **exige-se do magistrado certa dose de fundamentação própria, concreta, ainda que sucinta, a respeito das alegações trazidas pela parte no corpo do recurso aviado.** 2. *Agravo regimental a que se nega provimento.*”

(AgRg no AREsp 836281/RS - AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL - 2016/0009003-8 – RELATORA: Ministra MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA - ÓRGÃO JULGADOR: SEXTA TURMA - DATA DO JULGAMENTO: 24/05/2016 - DATA DA PUBLICAÇÃO/FONTE: DJe 13/06/2016)

18. Sustentaram que, “no caso específico, a decisão ora vergastada é passível de nulidade pelo fato de a fundamentação *per relationem* a ela vinculada não estar em consonância com tais princípios.”

19. Salientaram que, “no contexto do pedido inicial e do contexto fático que deu causa à Representação perante a Corte de Contas, salta aos olhos o fato de que todo o sistema de transporte público do DF depende do SBA para arrecadar, fiscalizar e pagar os concessionários e permissionários.”

20. Destacaram, na sequência, a fundamentação adotada para indeferir a aplicabilidade do SBA:

21. Ocorre que a jurisdicionada apresenta posicionamento, corroborado pela Instrução, de que as fragilidades no Sistema de Bilhetagem Automática – SBA, de onde os permissionários extraíram os valores supostamente devidos, impedem que se reconheça os valores apresentados como dívida líquida e certa do GDF.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE RECURSOS

22. Quanto a esse tema, avalio que, se por um lado não é possível caracterizar os valores informados pelos Representantes como dívida do GDF, mormente em face da baixa confiabilidade do SBA, não é razoável que o Poder Público disponibilize aos usuários e permissionários um sistema que não permita, sequer, uma compilação simples de dados.
23. Registra-se, no entanto, que a integridade, a confiabilidade e a disponibilidade das informações do Sistema de Bilhetagem Automática – SBA já são tratadas no bojo do Processo nº 31428/2017.
21. Destacaram que, “como visto, o fundamento da decisão repete, sem maiores esclarecimentos, o posicionamento externado pela SEMOB (referência a fundamento interno ao processo); bem como as conclusões contidas em processo diverso (referência a fundamento externo ao processo).”
22. Manifestaram que “a decisão é desfundamentada pois não abordou os motivos pelos quais o SBA, servindo de parâmetro para os pagamentos atuais, não serviria para a liquidação pretendida na exordial”, pois, “se o SBA serve até os dias atuais como único sistema de apuração dos repasses, por que não serviria para apuração dos valores indevidamente retidos no período de 2014 a 2021? Por que o SBA serve para remunerar em dia os concessionários, mas não pode ser utilizado para ressarcir os valores indevidamente retidos dos permissionários?”
23. Exprimiram que “existe um tratamento anti-isonômico chancelado pelo DF, ainda carente de cognição e análise por parte da Corte de Contas.”
24. Argumentaram que “afirmar, com base no entendimento da SEMOB e nos achados de processo diverso, que o SBA não é confiável sem ao menos cotejar tal entendimento ao conteúdo da exordial e do contexto que motivou o ingresso da Representação, foge ao princípio da motivação e da congruência.”
25. Pontuaram, então, que, “considerando os princípios acima aludidos, consideradas as questões fáticas e jurídicas ainda carentes de cognição e julgamento é que se reconhece a nulidade da decisão. Contudo, se este não for o entendimento, mesmo assim, a decisão carece de ampla reforma, conforme a seguir será demonstrado.”
- 26. Ponderaram que, não sendo este o entendimento, a decisão careceria de ampla reforma por ofensa aos princípios da legalidade, isonomia e impessoalidade.**
27. Informaram que “o Sistema de bilhetagem automático (SBA) foi instituído pela Lei 4011/2007. Constituído por equipamentos de validação de cartões inteligentes e recarregáveis com créditos para utilização em viagens, dispondo de vários módulos é a espinha dorsal que viabiliza o transporte público no DF”, podendo-se “dizer que todos os parâmetros relativos à comercialização, utilização de créditos, processamento e transmissão de dados, repasse de créditos comercializados e de subsídio, estão compilados no SBA, que é operacionalizado pela ferramenta TDMAX.”
28. Destacaram que “o SBA é o único sistema existente capaz de parametrizar o transporte público no DF e, por tal motivo, serve substancialmente para a apuração dos repasses aos concessionários e permissionários.” Entretanto, “a decisão ora



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE RECURSOS

vergastada afastou sua aplicação ao caso por considerar que o referido sistema, por não ser confiável, seria imprestável para a liquidação dos repasses devidos aos permissionários por parte do DF.”

29. Argumentaram, contudo, que **“a decisão proferida ao denegar o SBA, está ofendendo aos princípios da legalidade, isonomia e impessoalidade, justamente por negar vigência a um sistema que ainda não foi objeto de norma revogatória específica, bem como pelo fato de um mesmo sistema, embora considerado válido para autorizar pagamentos de empresas concessionárias, não servir para o ressarcimento das indevidas retenções das empresas permissionárias.”**

30. Ponderaram que *“a decisão, tal qual exarada, privilegia os concessionários, que continuam recebendo pontualmente as tarifas apuradas pelo SBA, em detrimento dos permissionários que, impedidos de utilizar o mesmo SBA, não dispõem de outro mecanismo para apurar seus créditos.”*

31. Por isso, alegaram que a decisão merece reforma com a finalidade de autorizar a apuração das diferenças dos repasses relativos à Tarifa Usuário devida aos permissionários.

32. Continuaram alegando que *“embora a decisão tenha sido de parcial procedência, garantindo aos permissionários pleitear perante a SEMOB o reequilíbrio econômico-financeiro através da demonstração dos custos e das receitas (diferenças de repasses) segundo os critérios do contrato, **ainda assim, a decisão, praticamente inviabiliza a operacionalização desse direito. É que a demonstração dos custos, bem como das receitas, envolve a utilização do sistema SBA.**”*

33. Esclareceram que, no que se refere às receitas, *“conforme previsto na cláusula oitava do contrato de concessão, os serviços serão remunerados tendo como unidade de medição o quilometro rodado em função de quatro parâmetros: i) percurso médio anual e tipo de linha; ii) idade média da frota cadastrada; iii) índice de passageiros por quilometro rodado, iv) metodologia para apuração de custos unitários previsto em resoluções diversas”* e, especificamente, *“para apuração das diferenças de repasses, a medição se faz pela quantidade de passageiros transportados por quilometro. **Acontece que a apuração deste valor só pode ocorrer pela utilização do SBA.**”*

34. Preveniram, então, que como *“os permissionários não dispõem de outro mecanismo para apuração das diferenças desses repasses, senão o SBA, necessário que a decisão seja reformada de modo a garantir a utilização do referido sistema, sob pena de inviabilizar o próprio direito ao reequilíbrio econômico-financeiro do contrato então autorizado.”*

35. Por último, quanto ao mérito, requereram *“o provimento do presente pedido de reexame de modo que esta Eg. Corte de Contas, em não reconhecendo a nulidade da decisão, reforme-a para garantir aos permissionários a utilização do SBA como critério de apuração dos valores devidos a título dos repasses indevidamente retidos no período de 2015 a 2021, por meio de requerimento específico perante a SEMOB.”*

III - Análise



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE RECURSOS

36. Verifica-se que o recurso apresentado gira em torno de dois pontos principais, o primeiro diz respeito ao fato de, mediante a Decisão nº 1928/2022, ao considerar parcialmente procedentes as representações, o Tribunal ter, de acordo com os recorrentes, garantido “aos *permissionários* o **direito ao reequilíbrio econômico-financeiro** do contrato através da demonstração dos custos e das receitas (diferenças de repasses) segundo os critérios do contrato. Contudo, ao assim decidir, houve por bem **afastar o único parâmetro existente para apuração dos custos e das receitas. O SBA.**”

37. A premissa colocada pelos recorrentes não é aceitável, pois no voto do d. Relator é claramente demarcado que não houve nos autos a prova cabal de desequilíbrio econômico-financeiro das contratações, conforme seguinte excerto (peça 190):

*14 Ao examinar a matéria, o Corpo Técnico (peça 179), em que pese tenha concluído pela **ausência de demonstração da existência de desequilíbrio econômico-financeiro nas contratações correlacionadas**, pugnou pela procedência parcial das representações, haja vista a concessão de descontos na tarifa usuário após inclusão dos Permissionários no sistema de integração tarifária, procedida pelo Decreto nº 35.293/2014, sem previsão contratual.*

*15 Nessa esteira, opinou-se pela expedição de determinações à SEMOB/DF para que **retome os estudos** tendentes à implantação de repartição tarifária considerada equânime entre os delegatários do STPC/DF, tratada no âmbito do Processo nº 00090-00027148/2019-84, e para que proceda ao **levantamento da situação do equilíbrio econômico-financeiro** dos contratos dos Permissionários, condicionado à apresentação de requerimento pelos interessados.*

(...)

*17 Ao compulsar os autos, sem delongas, acompanho a análise de mérito realizada pela Unidade Técnica, **cujo teor incorporo integralmente às minhas razões de decidir**, conforme a exposição a seguir.*

(...)

*24 Adentrando ao cerne das representações, observo que, se por um lado **o desequilíbrio econômico-financeiro das avenças não restou demonstrado, sobretudo em razão de os ora Representantes não terem apresentado discriminação dos seus custos operacionais**, por outro mostrou-se o evidente impacto das alterações normativas realizadas unilateralmente pelo Poder Concedente na remuneração dos Permissionários.*

*25 A respeito desse último aspecto, a Unidade Técnica, após traçar o histórico do arcabouço normativo que rege a integração tarifária, identificou que **a edição do Decreto nº 35.293/2014, com a inclusão dos Representantes na integração tarifária sem regras bem definidas, repercutiu negativamente na remuneração desses Permissionários**, seja pelo uso da tarifa usuário em detrimento da técnica, mais alta e que incorpora subsídios governamentais, seja pela repartição não equânime da tarifa integrada, que não privilegia os segundo e terceiro transbordos, tipicamente realizados pelas cooperativas.*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE RECURSOS

26 De se registrar, também, que a Lei nº 6.944/2021, por privilegiar os impactos financeiros decorrentes da pandemia de Covid-19, bem como por não ter efeitos retroativos, não esvazia o conteúdo das representações ora em exame.

27 Tendo em vista as considerações apresentadas, avalio que as representações são parcialmente procedentes, sendo pertinente o encaminhamento contido na Instrução para que a jurisdicionada retome os estudos tendentes à implantação de nova metodologia de repartição tarifária entre os delegatários do STPC/DF, de modo a tornar a repartição mais equânime.

28 No mesmo diapasão, deve a SEMOB/DF proceder ao levantamento da situação de equilíbrio econômico-financeiro das avenças no período de 2014 até a edição da Lei nº 6.944/2021, mediante apresentação de requerimento nesse sentido pelos interessados, na forma do § 1º do art. 26 do Regulamento do Serviço de Transporte Público Coletivo por Transportadores Autônomos no Distrito Federal, aprovado pelo Decreto nº 15.154/1993.

38. Desse modo, verificam-se dois equacionamentos para a matéria, conforme bem lançado pelo d. Relator, o primeiro diz respeito à necessidade de tornar mais equânime a repartição tarifária e o segundo à necessidade de proceder ao levantamento da situação de equilíbrio econômico-financeiro das avenças no período de 2014 até a edição da Lei nº 6.944/2021, mediante a apresentação de requerimento nesse sentido pelos interessados na forma do § 1º do art. 26 do Regulamento do Serviço de Transporte Público Coletivo por Transportadores Autônomos no Distrito Federal, aprovado pelo Decreto nº 15.154/1993.

39. Isso também fica claro pelo que consta da Decisão nº 1928/2022, ora atacada e, desse modo, não vemos como prosperar a argumentação dos recorrentes de que o Tribunal tenha garantido aos permissionários o direito ao reequilíbrio econômico-financeiro do contrato.

40. Vale salientar que o d. Relator observou que “*o desequilíbrio econômico-financeiro das avenças não restou demonstrado, sobretudo em razão de os ora Representantes não terem apresentado discriminação dos seus custos operacionais*”, mas em momento algum afastou a utilização do SBA, o que leva ao próximo tópico.

41. **O segundo ponto apresentado no recurso** diz respeito, de acordo com os recorrentes, “*à declaração de invalidade do sistema de bilhetagem automático – SBA*”, sem a devida motivação o que contraria frontalmente o contido nos arts. 2º e 50 da Lei nº 9.784/1999.

42. Primeiro, há de se ressaltar que nem o voto do d. Relator nem a decisão atacada declararam **a invalidade do SBA**. A fundamentação utilizada pelo d. Relator para mostrar as fragilidades do SBA se encontra no seguinte trecho de seu voto (peça 190):

21. Ocorre que a jurisdicionada apresenta posicionamento, corroborado pela Instrução, de que as fragilidades no Sistema de Bilhetagem Automática – SBA, de onde os permissionários extraíram os valores supostamente devidos, impedem que se reconheça os valores apresentados como dívida líquida e certa do GDF.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE RECURSOS

22. Quanto a esse tema, avalio que, se por um lado não é possível caracterizar os valores informados pelos Representantes como dívida do GDF, mormente em face da baixa confiabilidade do SBA, não é razoável que o Poder Público disponibilize aos usuários e permissionários um sistema que não permita, sequer, uma compilação simples de dados.

23. Registra-se, no entanto, que a integridade, a confiabilidade e a disponibilidade das informações do Sistema de Bilhetagem Automática – SBA já são tratadas no bojo do Processo nº 31428/2017. (Grifou-se).

43. Desse mesmo trecho, inclusive destacado pelos recorrentes, verifica-se que houve uma constatação de baixa confiabilidade do SBA e, ao mesmo tempo, nota-se que o Tribunal não se quedou inerte diante da situação, pois tal assunto está sendo tratado em autos no âmbito do TCDF e o d. Relator posicionou-se no sentido de que **“não é razoável que o Poder Público disponibilize aos usuários e permissionários um sistema que não permita, sequer, uma compilação simples de dados.”**

44. Corolário de tal constatação é exatamente o disposto nos itens III, “a” e “b” da Decisão nº 1928/2022, ora atacada, ou seja, a determinação de continuidade dos estudos tendentes à implantação de nova metodologia de repartição tarifária e o levantamento da situação de equilíbrio econômico-financeiro das avenças oriundas das Concorrências nºs 001/2007 – ST/DF e 001/2008 – ST/DF.

45. Pois, se de um lado, os delegatários do STPC/DF não podem ser prejudicados por uma norma posterior que veio a suprimir parte da remuneração prevista em contrato; por outro lado, o GDF não pode reconhecer como dívida líquida e certa valores sobre os quais há controvérsias, mesmo porque os ora recorrentes não apresentaram a discriminação dos seus custos operacionais.

46. Ademais, no que tange à suposta falta de motivação alegada pelos recorrentes, o d. Relator salientou, no § 17 de seu voto, que o teor da Informação nº 124/2021-DIGEM3 era integralmente incorporado às suas razões de decidir.

47. Desse modo, há motivos sobejantes para a rejeição das alegações trazidas pelos recorrentes, conforme se vê dos seguintes trechos da mencionada Informação de peça 179:

48 Por outro lado, apesar da diferenciação na remuneração dos operadores do Serviço Básico (pela tarifa técnica) em relação aos operadores do Serviço Complementar Rural (pela tarifa usuário), a inclusão desses no sistema de integração, promovida pelo Decreto nº 35.293/2014, foi realizada sem que tivessem sido criadas regras específicas de repartição tarifária. Em verdade, as regras de repartição vigentes apenas diziam respeito às integrações operadas entre as linhas do Serviço Básico, consoante disposições do Decreto nº 30.011/2009, com as alterações do Decreto nº 33.559/2012 (cf. transcrições apresentadas).

49 Desse modo, tendo em conta que a legislação da época da contratação entabulada pelos Permissionários do STPCR vedava a inclusão desse Serviço no sistema de integração tarifária, e



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE RECURSOS

*considerando ainda que a integração possui impacto (redução) no valor da arrecadação tarifária, conclui-se que o Decreto nº 35.293/2014 alterou, ainda que de forma indireta, as cláusulas econômico-financeiras dos Contratos de Adesão oriundos da Concorrência nº 001/2008. E, a teor do Parágrafo Quarto da Cláusula Oitava dessas avenças, o EEF inicial, **caso tenha sido afetado**, haverá de ser restabelecido.*

(...)

*53 Com isso, não obstante o número de passageiros transportados (IPK) possa ter aumentado a partir da integração tarifária, consoante argumentação expendida pela SEMOB em sua resposta (gráfico no parágrafo 7), pode ter havido redução na arrecadação tarifária desses Permissionários, com **possível quebra do equilíbrio econômico-financeiro inicial das contratações.***

48. Nesses trechos, é possível verificar que não houve afirmação por parte da Unidade Técnica de que o equilíbrio econômico-financeiro das avenças foi rompido.

49. A Unidade Técnica prosseguiu afirmando:

65 Vale ainda registrar que, na resposta encaminhada pela SEMOB/DF em relação aos termos da Representação em tela (peças 125/126), também são lançadas críticas aos valores constantes do Relatório denominado “Acertos de Integração”. Inclusive, deixa de reconhecer como dívida do GDF aos Permissionários/Representantes, os valores fornecidos em tal Relatório/Sistema.

66 Ao ensejo, vale destacar ainda a Auditoria realizada pela Fundação Getúlio Vargas – FGV¹⁷ no Sistema de Bilhetagem Automática – SBA, quando também foram apontadas inconsistências no referido Sistema, consoante registros da Informação nº 57/2020 – DIGEM3 (Cf. Processo nº 22100/2019, eDOC 5948D51B-e), in verbis:

“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 dos dados contidos nas bases dos sistemas utilizados nas operações (SIT36 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE RECURSOS

operação, o que daria margem a manipulações mal-intencionadas, de difícil identificação³⁷. 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 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 metódico de análise de risco e de impactos operacionais.” (Original com grifo)

67 Diante dessa fragilidade apontada em relação aos dados do SBA, não obstante a presença dos indícios de irregularidades nos pagamentos realizados aos Permissionários do STPCR desde 2015/2016, em decorrência da edição do Decreto nº 35.293/2014, a presente instrução também deixa de referendar os valores que foram trazidos pelos Permissionários, no importe de R\$ 6,8 milhões (cf. quadro inserido no parágrafo 3, desta Informação). Até porque os problemas relacionados ao SBA, identificados na Auditoria levada a efeito por esta Corte de Contas, ainda não foram completamente sanados, conforme traduzido na Decisão nº 2.710/2021¹⁸.

¹⁸ Decisão nº 2.710/2021 “O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento dos documentos encaminhados pela Secretaria de Estado de Transporte e Mobilidade do Distrito Federal – Semob/DF (e-doc D633212D-c) e pelo Banco de Brasília S.A. – BRB (e-docs F9CE830Bc e 4FCAFE18-c); II – considerar, com relação à Decisão nº 5.224/20: a) atendidas as diligências constantes do inciso IV, alíneas “a”, “b”, “c” e “f”; b) **parcialmente atendidas as diligências constantes do inciso IV, alíneas “d” e “e”;** c) **não atendidas as diligências constantes do inciso III, alíneas “a” e “b”;** III – determinar à Secretaria de Estado de Transporte e Mobilidade do Distrito Federal e ao Banco de Brasília S.A. que, no prazo de 30 (trinta) dias, apresentem informações, acompanhadas de documentação comprobatória, acerca: a) dos controles implementados, com vistas a evitar irregularidades como aquelas relatadas no Achado 5 do Relatório de Auditoria, a exemplo de trilhas de auditoria (inciso III, alínea “a”, da Decisão nº 5.224/20); b) **do atual estágio da edição do decreto que está sendo elaborado, visando à nova regulamentação do Sistema de Bilhetagem Automática (inciso IV, alínea “d”, da Decisão nº 5.224/20);** c) **das ações que estão sendo implementadas, no intuito de promover a troca dos validadores do Sistema de**



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE RECURSOS

Transporte Público Coletivo do Distrito Federal (inciso IV, alínea “e”, da Decisão nº 5.224/20); [...].” (Grifamos)

50. Considerando apenas esses trechos da Informação nº 124/2021-DIGEM3, não há como concordar com os recorrentes que o voto do d. Relator tenha carecido de motivação suficiente para afastar a confiabilidade do SBA, tendo sido bastante acertada a decisão do Tribunal no sentido de determinar à SEMOB que “proceda ao **levantamento** da situação de *equilíbrio econômico-financeiro das avenças oriundas das Concorrências nºs 001/2007 – ST/DF e 001/2008 – ST/DF, tendo como marco inicial a edição do Decreto nº 35.293/2014, estendendo-se até a edição da Lei nº 6.944/2021, condicionando essa atuação à **apresentação de requerimento** nesse sentido pelos interessados, na forma do § 1º do art. 26 do Regulamento do Serviço de Transporte Público Coletivo por Transportadores Autônomos no Distrito Federal, aprovado pelo Decreto nº 15.154/1993, **oportunidade em que devem ser consideradas as receitas e custos dos serviços segundo os critérios contidos na Cláusula Oitava dos correspondentes Contratos de Adesão, apurando-se possíveis diferenças, caso a caso, atentando-se, ainda, para a ocorrência de prescrição de parcelas da possível dívida.**”*

51. Ressalta-se que a utilização da fundamentação contida na Informação nº 124/2021-DIGEM3 pelo d. Relator é de todo cabível e se enquadra perfeitamente ao que dispôs o acórdão do STJ (transcrito no § 17 anterior) apresentado pelos recorrentes: “Este Tribunal Superior **admite a técnica de fundamentação denominada per relationem ou aliunde, (...). Não obstante, em respeito ao postulado constitucional da necessidade da motivação adequada e suficiente das decisões judiciais, previsto no artigo 93, inciso IX, da Constituição Federal, exige-se do magistrado certa dose de fundamentação própria, concreta, ainda que sucinta, a respeito das alegações trazidas pela parte no corpo do recurso aviado.**”

52. Isso é o que se observa no curso destes autos. Ainda, no próprio art. 50 da Lei nº 9.784/1999, utilizado pelos recorrentes para atacar a falta de motivação do voto do d. Relator, está disposto o seguinte:

Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses;

II - imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções;

III - decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública;

IV - dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório;

V - decidam recursos administrativos;

VI - decorram de reexame de ofício;

VII - deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais;

VIII - importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo.

§ 1º A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE RECURSOS

*§ 2º Na solução de vários assuntos da mesma natureza, **pode ser utilizado meio mecânico que reproduza os fundamentos das decisões**, desde que não prejudique direito ou garantia dos interessados.*

§ 3º A motivação das decisões de órgãos colegiados e comissões ou de decisões orais constará da respectiva ata ou de termo escrito.

53. Desse modo, não vemos como prosperar a argumentação dos recorrentes de que o voto do d. Relator carece de motivação a teor do contido nos arts. 2º e 50 da Lei nº 9.784/1999.

54. Adicionalmente, **os recorrentes alegaram que a decisão atacada careceria de ampla reforma por ofensa aos princípios da legalidade, isonomia e impessoalidade.**

55. Essa argumentação corre no sentido de que o SBA foi instituído pela Lei nº 4.011/2007 e é o único sistema existente capaz de parametrizar o transporte público no DF e, por tal motivo, serve substancialmente para a apuração dos repasses aos concessionários e permissionários.

56. No entanto, o Tribunal, **mediante a Decisão nº 1928/2022 teria afastado sua aplicação ao caso**, ferindo o princípio da legalidade, mas mantido para autorizar pagamentos de empresas concessionárias, em desacordo com os princípios da isonomia e impessoalidade.

57. Mais uma vez não se vislumbra razão aos recorrentes, mormente porque **o Tribunal não afastou, por decisão, a aplicação do SBA**, apenas determinou à SEMOB que dê continuidade aos estudos tendentes à implantação de nova metodologia de repartição tarifária entre os delegatários do STPC/DF, objeto do Processo SEI nº 00090-00027148/2019-84, de modo a tornar a repartição mais equânime, dando-se conhecimento dos resultados a todos os delegatários, em homenagem ao princípio do contraditório e da ampla defesa.

58. Apesar de não ter afastado a aplicação do SBA por decisão, é fácil verificar por auditorias levadas a efeito no sistema, tanto por parte do TCDF quanto pela FGV, que os dados extraídos não são inteiramente confiáveis, carecendo, portanto, de levantamento da situação, conforme estipulado no item “III, b” da decisão recorrida, fato que demonstra o zelo desta Corte com a *res pública*, e não ofensa ao princípio da legalidade, conforme sustentaram os recorrentes.

59. Além disso, a determinação de conhecimento dos resultados a todos os delegatários em homenagem ao princípio do contraditório e da ampla defesa demonstra o cuidado com o tratamento isonômico e impessoal dispensado ao caso por parte do Tribunal, mesmo porque da outra ponta encontra-se o Metrô-DF, conforme salientou a Unidade Técnica (peça 179):

71 ... De todo modo, esta instrução concorda com os argumentos expendidos pelo Metrô/DF, no sentido de que aquela Companhia, da mesma forma que os Permissionários do STPCR, não podem continuar sendo prejudicados pelo formato de repartição ora em vigor.

60. Diante da análise empreendida, não se vê como os argumentos apresentados pelos recorrentes possam modificar o disposto na Decisão nº



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE RECURSOS

1928/2022.

IV - Sugestões

61. Ante todo o exposto, sugere-se ao egrégio Plenário:
- I. tomar conhecimento da Informação nº 042/2023 – NUREC;
 - II. no mérito, negar provimento ao pedido de reexame dos permissionários do Sistema de Transporte Público Complementar Rural do DF – STPCR, restabelecendo os efeitos dos itens II e III da Decisão nº 1928/2022;
 - III. autorizar:
 - a) o conhecimento do teor da decisão que vier a ser proferida aos recorrentes, na pessoa de seu representante legal, e à Secretaria de Estado de Transporte e Mobilidade do DF – SEMOB/DF;
 - b) o envio ao Núcleo de Recursos de cópia dessa decisão, como forma de viabilizar os correspondentes registros;
 - c) o retorno dos autos à Secretaria de Fiscalização de Gestão Pública, Infraestrutura e Mobilidade - SEGEM, para as providências pertinentes.

À consideração superior.

Assinatura Eletrônica
Carlos Tobias da Silva
Auditor de Controle Externo