



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA**

**EXCELENTÍSSIMA SENHORA PRESIDENTE DO EGRÉGIO TRIBUNAL DE
CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

URGENTE

Representação nº 3/2020-G1P

O **Ministério Público de Contas**, no exercício de seu mister, com fulcro no art. 85 da Lei Orgânica do Distrito Federal – LODEF, arts. 1º, XIV e § 3º, e 76 da Lei Complementar nº 1/1994 e art. 54, I¹, do Regimento Interno do **Tribunal de Contas do Distrito Federal**, vem oferecer a seguinte

REPRESENTAÇÃO

para que o Plenário determine a apuração dos fatos a seguir descritos.

¹ Resolução nº 296, de 15 de setembro de 2016.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA**

I – DOS FATOS

O Ministério Público de Contas do Distrito Federal – MPC/DF recebeu denúncia oriunda² de Parlamentar Distrital, a respeito de possível **favorecimento** das cinco principais empresas de transporte público do Distrito Federal por parte da Secretaria de Estado de Transporte e Mobilidade do Distrito Federal – SEMOB/DF que, diante da solicitação da **Associação das Empresas de Transporte e Mobilidade do Distrito Federal – DFMob**, deferiu e autorizou o repasse de **R\$ 90.307.985,91** (noventa milhões, trezentos e sete mil, novecentos e cinco reais e noventa e um centavos), a título de “*auxílio emergencial*”.

Em síntese, a denúncia alega que o argumento utilizado foi a perda de receitas decorrente das medidas de isolamento social implementadas em face da pandemia da Covid-19, “*dando a entender tratar-se de uma medida que visa ao reequilíbrio financeiro do contrato firmado entre partes, mesmo sem a observância de todas as formalidades necessárias para tanto, e, ainda, tendo ocorrido aumento da tarifa publica recentemente*”.

Aduz que a concessão do auxílio emergencial **não possui respaldo legal**, e que foi concedido mediante **construção jurídica** não aprovada pelo “*chefe da Assessoria Jurídico-Legislativa daquela Pasta*”, sem o necessário exame de legalidade por parte da Procuradoria-Geral do Distrito Federal – PGDF, nos termos do art. 4º da Lei Complementar nº 395/2001.

Acrescenta a denúncia que, ainda que se trate de medida emergencial, necessário que sejam observados os princípios que regem a Administração Pública, como a **legalidade**, a **moralidade** e **isonomia**, e que o “*auxílio emergencial*” mais se amolda a uma operação de crédito. Demais, aduz que o referido benefício não teria sido estendido às cooperativas que operam o transporte público do DF.

Por fim, solicita a apuração dos fatos e eventuais irregularidades, com vistas a preservação do interesse público.

II – DO AUXÍLIO FINANCEIRO

O Processo Administrativo nº 00090-00008369/2020-97 se inicia com o Ofício nº 15/2020, de 2/4/2020, da **Associação das Empresas de Transporte e Mobilidade do Distrito Federal – DFMob**, representando a EXPRESSO SÃO JOSÉ, AUTO VIAÇÃO MARECHAL, URBI MOBILIDADE URBANA (CONSÓRCIO HP-ITA), VIAÇÃO

² Ofício n» 202/ 2020 – GABCV, de 20/04/2020 (e-DOC 25E115DDE5215FD6), por meio do qual encaminhou o inteiro teor do Processo Administrativo nº 00090-00008369/2020-97, que instaurado no âmbito da Secretaria de Estado de Transporte e Mobilidade do Distrito Federal, no bojo do qual o titular daquela Pasta, ao deferir pedido de “auxílio emergencial” formulado pela Associação das Empresas de Transporte e Mobilidade do Distrito Federal – DFMob.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA**

PIRACICABANA e VIAÇÃO PIONEIRA, concessionárias do serviço do Sistema de Transporte Público Coletivo – STPC, por meio do qual encaminha à SEMOB/DF pedido de concessão de “*auxílio emergencial*” no valor de **R\$ 106.815.110,95**.

Segundo os relatos, houve queda em torno de 70% (setenta por cento) no número de usuários dos transportes públicos, decorrente da pandemia provocada pelo novo Coronavírus, que levou o Governo do Distrito Federal a adotar plano de contingência³, suspendendo diversas atividades, eventos, e o funcionamento do comércio, escolas, dentre outras áreas.

No geral, as concessionárias aduzem que, apesar de terem atendido ao pedido do Distrito Federal de manter 100% da frota em funcionamento, a redução no número de usuários impossibilitaria a manutenção dos serviços, com custos totais estimados em cerca de R\$ 106,8 milhões mensais.

Diante disso, **requerem a concessão de complemento emergencial, no montante de R\$ 106,8 milhões a cada 30 (trinta) dias, sem a incidência de impostos, enquanto durar a situação emergencial da pandemia**, priorizando a sustentabilidade da operação e segurança dos usuários, a fim de se evitar a paralisação do STPC/DF.

O pedido recebeu tratamento de urgência⁴ na SEMOB, tendo a Diretoria de Custos, Tarifas e Receitas – DITAR se manifestado **no mesmo dia (3/4/2020)** em que recebeu o pedido, consoante a Nota Técnica nº 4/2020 –SEMOB/ST/SUACOG/DITAR.

A DITAR, de saída, **concordou** com o pleito das empresas, com ressalva sobre o **quantum**, em específico no que se refere aos custos com as despesas com pessoal, sugerindo, ainda, a dedução dos valores repassados às concessionárias a título de Vale-Transporte -VT e Cartão Mobilidade - CM (antigo Cartão Cidadão).

Alega ter realizado estudo⁵ para apurar os custos das operadoras, com base em “*checks lists*” elaborados por ocasião da conferência dos comprovantes encaminhados nos processos de prestação de contas de cada operadora, relativo ao mês de janeiro/2020, exceto para a Empresa Piracicabana, para a qual foi utilizado a “*ref. Fevereiro de 2020*”.

Adicionalmente, identificou queda na demanda no mesmo período de 2019

³ Consoante os Decretos nº 40.509 de 11/03/2020; nº 40.520 de 14/03/2020; nº 40.529 de 18/03/2020; nº 40.539 de 19/03/2020 e nº 40.550 de 23/03/2020.

⁴ O documento foi protocolado em 02/04/2020 e encaminhado para análise do setor responsável no dia seguinte.

⁵ A DITAR informa ter considerado “*os custos para operação (diesel, lubrificantes, rodagem, peças e acessórios, despesas de pessoal e impostos sobre receita - IR de 2,4%) e a quilometragem operada para chegarmos a um custo/KM (SEI -38147398) a ser, eventualmente, subsidiado as empresas através de um complemento emergencial, e um cenário de quanto seria o aporte do GDF para as empresas concessionárias do STPC (SEI 38151885)*”. Ainda, que não considerou os custos que não estão diretamente relacionados à rodagem/operação das empresas, tais como aluguel, edificação de garagem e entre outros, constantes das propostas financeiras de cada uma das Empresas de Transporte e Mobilidade do Distrito Federal.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA**

(planilha "Comparativo demanda STPC" - SEI 38147242, não constante das peças do Processo Administrativo nº 00090-00008369/2020-97, encaminhado ao MPC/DF).

Por fim, sugere sejam mantidos os repasses de pagamentos de Vale-Transporte -VT e Cartão Mobilidade - CM (antigo Cartão Cidadão) diariamente, além do complemento emergencial no valor de **R\$ 90.307.985,91**, destacando ainda que:

“... uma vez garantido o equilíbrio econômico-financeiro mínimo a cada operador do STPC, através do "complemento emergencial" proposto, não há que se falar em pagamento de subsídios (PNE/PLE), nem de Complemento Tarifário enquanto perdurar a situação excepcional em que o Distrito Federal se encontra”. (destaquei)

Na sequência, tem-se a manifestação da Assessoria Jurídico-Legislativa da SEMOB (Parecer nº 168/2020 – SEMOB/GAB/AJL). Inicialmente, destaca a restrição ao funcionamento das atividades públicas e privadas, levando à queda significativa no número de passageiros do transporte público, chegando a 75% de diminuição da demanda. Discorreu sobre a possibilidade de recessão e sobre as medidas de socorro à atividade empresarial (adiamento do pagamento de impostos e suspensão de cobrança de dívidas ativas) adotadas no âmbito do Governo Federal.

Apoiada nesses argumentos, em **6/4/2020**, a AJL concluiu pela **viabilidade** da concessão do “complemento emergencial” como garantia do equilíbrio e manutenção dos serviços de transporte, evitando com isso uma paralisação do STPC.

Em **7/4/2020**, mediante o Ofício nº 357/2020 – SEMOB/GAB (fls. 43/46), o Secretário de Estado de Transporte e Mobilidade respondeu à Associação das Empresas de Transporte e Mobilidade do Distrito Federal – DFmob, entidade associativa que subscreveu o ofício nº 15/2020 com as concessionárias, comunicando a decisão administrativa:

“O requerimento foi acolhido parcialmente, adotando-se para fins de auxílio emergencial (enquanto perdure o prazo fixado no Decreto n. 40.583, de 01/04/20 ou outro que seja fixado), os cálculos apresentados pela Subsecretaria de Arrecadação, Gestão e Controle de Gratuitades (38167862) e (38167878), que totalizam R\$ 90.307.985,91 (noventa milhões, trezentos e set mil, novecentos e oitenta e cinco reais e noventa e um centavos)”.

Consta do referido Ofício que o Chefe da Assessoria Jurídico-Legislativa da SEMOB/DF aprovou⁶ o Parecer nº 188/2020 – SEMOB/GAB/AJL⁷, e acrescentou que a concessão do “auxílio emergencial” encontra amparo legal nos artigos 6º, § 1º, e 9º, § 121, da Lei de Concessões de Serviço Público (Lei nº 8.987/1995), e nos artigos 2º e 5º da Lei de Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587/2012).

Notadamente, não se viu nos autos ato formal autorizando a concessão do

⁶ Cota de Aprovação - SEMOB/GAB/AJL 38208843, fl. 44.

⁷ Tal peça não consta dos documentos encaminhados ao MPC/DF, em anexo a esta Representação.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA**

“complemento emergencial”.

Consta do “*Despacho - SEMOB/ST/SUACOG/DITAR⁸*”, 17/4/2020 (fls. 31/32 do Processo em anexo), que, por meio do despacho SEMOB/GAB (38535310), o Secretario de Estado de Transporte e Mobilidade teria determinado “*o estabelecimento de cronograma de pagamento, a fim de que os repasses do auxílio emergencial sejam viabilizados quinzenalmente, assim como já é feito para pagamento do subsidio do STPC*”. Referido documento não consta do Processo Administrativo nº 00090-00008369/2020-97 (em anexo).

Na sequência, a Subsecretaria de Arrecadação, Gestão e Controle de Gratuidades (Atesto nº 683/2020 - SEMOB/ST/SUACOG, fls. 133), ao tempo em que informa a ciência dos Órgãos de Controle (TCDF, CGDF e MPDFT) sobre a ajuda emergencial (conforme SEI ID 38429729, SEI 38433728 e SEI 38447858, respectivamente) **requer a verificação de disponibilidade orçamentária a suportar o pagamento em favor da empresa AUTO VIAÇÃO MARECHAL LTDA, CNPJ: 76.557.867/0004-57, no valor de R\$ R\$ 5.661.048,66** (cinco milhões, seiscentos e sessenta e um mil, quarenta e oito reais e setenta e seis centavos).

No mesmo dia 17/4/2020 (fls. 37/41), a Subsecretaria de Administração Geral –SUAG autorizou a realização da despesa e emissão de nota de empenho para o período de 1/4/2020 a 15/4/2020. A Coordenação de Gestão de Pessoas, Orçamento e Finanças – CGPOF, vinculada à SUAG, informou os valores pagos às concessionárias, referente ao período de 1 a 15/4/2020, segundo o quadro abaixo:

DIVISÃO PARA ATENDIMENTO EMERGENCIAL					
VALOR A DIVIDIR	R\$	18.161.500,69			
BACIA	VALOR DÍVIDO POR 5		ALÍQUOTA	IRRF	LÍQUIDO
PIRACICABANA	R\$	3.632.300,14	2,40%	R\$ 87.175,20	R\$ 3.545.124,93
PIONEIRA	R\$	3.632.300,14	2,40%	R\$ 87.175,20	R\$ 3.545.124,93
URBI	R\$	3.632.300,14	2,40%	R\$ 87.175,20	R\$ 3.545.124,93
MARECHAL	R\$	3.632.300,14	2,40%	R\$ 87.175,20	R\$ 3.545.124,93
SÃO JOSÉ	R\$	3.632.300,14	2,40%	R\$ 87.175,20	R\$ 3.545.124,93
TOTAL	R\$	18.161.500,69	2,40%	R\$ 435.876,02	R\$ 17.725.624,67
DATA					
					17/04/2020

Os documentos restantes são o “*Relatório de KM Prevista por Tecnologia (Período de 01/04/2020 a 15/04/2020)*”; a mensagem da Diretoria de Custos, Tarifas e Receitas, de 17/4/2020, a tratar do complemento tarifário emergencial, enviada para a Subsecretaria de Arrecadação, Gestão e Controle das Gratuidades e representante(s) do operador AUTO VIAÇÃO MARECHAL, informando sobre os valores estimados para o operador, e cópia da documentação do operador⁹.

⁸ Encaminha a documentação relativa ao pagamento do Auxílio Emergencial, a ser repassado à operadora AUTO VIACÃO MARECHAL, do período de 01 a 15 de abril de 2020.

⁹ Certidão de Dívida Ativa; Certidão Positiva com efeitos de negativa de Tributos e outros débitos Municipais e Federais, Certidão Positiva de Débitos Trabalhistas, com efeito de negativa e Certificado de Regularidade do FGTS – CRF; algumas notas fiscais e o Despacho - SEMOB/ST/SUACOG/DITAR encaminhando a documentação relativa ao pagamento do Auxílio Emergencial a ser repassado a operadora AUTO VIACÃO MARECHAL, do período de 01 a 15 de abril de 2020.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA**

III – DO EXAME DO AUXÍLIO FINANCEIRO PELO PODER JUDICIÁRIO

Cumprе destacar, de início, que o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – MPDFT, por meio da Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público e Social - Prodep¹⁰, ajuizou **Ação Civil Pública** (Processo nº 0703048-02.2020.8.07.0018) em desfavor do Distrito Federal, da Expresso São José Ltda., da Auto Viação Marechal Ltda., Consorcio Hp - Ita, Viação Piracicabana Ltda., Viação Pioneira Ltda., na qual objetiva o **reconhecimento da ilegalidade da concessão de “auxílio emergencial”**.

Alega o MPDFT que o auxílio emergencial foi concedido no âmbito de processo administrativo (portanto, sem o devido processo legal), e a título de reequilíbrio econômico-financeiro da relação contratual, ferindo dispositivos legais (arts. 15 e 16 Complementar nº 101/2000 – LRF) e contratuais pertinentes, **criando despesa extraordinária sem previsão orçamentária** (sem dotação orçamentária específica, sendo utilizada a dotação com finalidade diversa).

Reforça que o equilíbrio econômico-financeiro previsto nos contratos de concessão faz-se por meio da **política de reajuste e revisão do valor da tarifa técnica**, não encontrando, portanto, respaldo nem na legislação, nem no instrumento contratual para o pagamento de “auxílio emergencial”.

Por fim, solicitou tutela de urgência para que seja determinada a **suspensão** do pagamento de qualquer verba às empresas concessionárias ou quaisquer outras empresas que operem o sistema de transporte público coletivo a título de “auxílio emergencial”, bem como o **bloqueio** dos valores já transferidos às empresas beneficiárias, além da decretação da **nulidade** do ato de concessão do intitulado “auxílio emergencial”, editado nos autos do Processo Administrativo nº 00090.00008369/2020-97.

Em 7/5/2020, foi proferida decisão interlocutória, por meio da qual o juízo da 6ª Vara da Fazenda Pública do DF **suspendeu** os repasses de qualquer quantia a título de “auxílio financeiro”, devendo o Distrito Federal e as empresas rés se manifestarem.

IV – DO EXAME DA DENÚNCIA

Em resumo, a denúncia questiona a **legalidade** do “auxílio emergencial”, concedido sem as “*formalidades necessárias*” (uma construção jurídica não aprovada pelo “*chefe da Assessoria Jurídico-Legislativa daquela Pasta*” e sem o necessário exame de legalidade por parte da Procuradoria-Geral do Distrito Federal – PGDF, nos termos do art. 4º¹¹

¹⁰ Inquérito Civil Público - ICP nº 07/2020 (MPDFT nº 08190.003142/20-02).

¹¹ LC 395/2001”

“Art. 4º Compete à Procuradoria-Geral do Distrito Federal:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA

da Lei Complementar nº 395/2001), bem como questiona se o benefício se enquadra como **medida típica de reequilíbrio financeiro** de contrato de concessão, tendo sido concedido na sequência de recente aumento de tarifa.

Aduz que não foram observados os princípios que regem a Administração Pública, insculpidos no art. 37 da Constituição Federal, como a **legalidade**, a **moralidade** e **impessoalidade**, tendo em vista que o referido benefício não teria sido estendido às cooperativas que operam o transporte público do DF, favorecendo as cinco principais empresas de transporte público do Distrito Federal. Por fim, entende que o “*auxílio emergencial*” mais se amolda a uma “*operação de crédito*”.

De início, quanto à falta de tratamento isonômico aos operadores do transporte público alegada na denúncia, e o favorecimento das cinco principais empresas de transporte, a Nota Técnica nº 4/2020 –SEMOB/ST/SUACOG/DITAR **já previa a extensão do auxílio**, conforme excerto destacado antes, de “... *uma vez garantido o equilíbrio econômico-financeiro mínimo a cada operador do STPC, através do "complemento emergencial" proposto...*”.

Ainda sobre o assunto, compulsando a inicial da Ação Civil Pública ajuizada pelo MPDFT¹², vê-se que o benefício teria sido ampliado aos demais operadores do transporte público:

“Curiosamente, sem que houvesse qualquer provocação formal, considerando o benefício dado às Concessionárias, em 16/04/2020, o Subsecretário de Gestão, Arrecadação e Controle de Gratuidades – SUACOG determinou que a DITAR providenciasse cálculos do custo mínimo para operação dos permissionários do serviço de transporte público coletivo rural e da cooperativa COBRATAETE. Determinou ainda que fosse aplicada a mesma metodologia utilizada para obtenção do valor do “auxílio emergencial” concedido às Concessionárias, sob o argumento de que os permissionários estariam enfrentando as mesmas dificuldades financeiras.”

Em relação à ausência de manifestação do chefe da AJL, consta da resposta da SEMOB¹³ à Associação das Empresas de Transporte e Mobilidade do Distrito Federal – DFmob **referência à aprovação do chefe da AJL da SEMOB/DF**, tendo acrescentado, no seu entender, o amparo legal ao “*auxílio emergencial*” (artigos 6º, § 1º, e 9º, § 12, da Lei de Concessões de Serviço Público, Lei nº 8.987/1995, e nos artigos 2º e 5º da Lei de Mobilidade Urbana, Lei nº 12.587/2012). Contudo, não se logrou êxito em localizar a peça nos documentos encaminhados.

Da mesma forma, não se viu manifestação da PGDF, quanto à legalidade do

[...]

III – exercer o controle interno da legalidade dos atos do Poder Executivo;

[...]

XVII – prestar orientação jurídico-normativa para a Administração Direta e Indireta do Distrito Federal;”.

¹² Processo nº 0703048-02.2020.8.07.0018.

¹³ Ofício nº 357/2020 – SEMOB/GAB, fls. 43/46.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA**

ato em exame. De fato, como todo processo se deu na esfera administrativa da SEMOB, a concessão do “*auxílio emergencial*” se deu mediante despacho interno do Secretário da Pasta.

Cediço que os atos administrativos se subordinam aos princípios que regem a Administração Pública, em especial ao princípio da **legalidade**. Nesse contexto, profícuo relembrar as medidas legislativas adotadas, desde o início da pandemia provocada pelo Coronavírus, com o intuito de garantir segurança jurídica e agilidade na atuação governamental.

No âmbito federal, o **Supremo Tribunal Federal - STF**¹⁴ suspendeu os efeitos dos arts. 14, 16, 17 e 24 da LRF, acompanhando o pedido do Governo Federal, para, durante a emergência em Saúde Pública de importância nacional e o estado de calamidade pública decorrente de COVID-19, **afastar a exigência de demonstração de adequação e compensação orçamentárias em relação à criação/expansão de programas públicos destinados ao enfrentamento do contexto de calamidade gerado pela disseminação de COVID-19**. A medida alcança todos os entes federativos.

O Decreto legislativo nº 6/2020¹⁵ emanado do Congresso Nacional já havia suspenso, exclusivamente para os fins do art. 65 da LRF, o art. 9º da LC nº 101/2000 e o atingimento das metas constantes da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2020. Com alcance restrito à União, deixou de delimitar áreas e circunscrever o tempo à calamidade pública, e atribuiu vigência até 31/12/2020.

Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000:

*“Art. 65. Na ocorrência de **calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional**, no caso da União, ou pelas Assembléias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação:*

I - serão suspensas a contagem dos prazos e as disposições estabelecidas nos arts. 23, 31 e 70;

II - serão dispensados o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho prevista no art. 9º.

Parágrafo único. Aplica-se o disposto no caput no caso de estado de defesa ou de sítio, decretado na forma da Constituição.”

Como se sabe, no DF, reconheceu-se, por meio do Decreto Legislativo nº 2.284/2020 da CLDF, a ocorrência do estado de calamidade pública, para os fins do art. 65 da LRF.

Do exposto, o Governo local ao criar, expandir ou aperfeiçoar ação governamental que acarrete aumento da despesa, está dispensado de demonstrar **a adequação**

¹⁴ Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 6.357), com pedido de medida cautelar, ajuizada pelo Presidente da República, com o objetivo de conferir interpretação conforme à Constituição aos arts. 14, 16, 17 e 24 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), e ao art. 114, *caput, in fine*, e § 14, da Lei de Diretrizes Orçamentárias do ano de 2020 (LDO/2020).

¹⁵ “*Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020*”.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA**

orçamentária e financeira (inciso II¹⁶ do art. 16 da LRF), consoante Decisão monocrática na ADI-6.357, desde que relacionada a programas públicos voltados ao enfrentamento do contexto de calamidade gerado pela disseminação de COVID-19.

De relevo anotar que **não há dispensa na forma de constituição da mediada adotada, se mediante lei autorizativa, ou ato próprio do Poder Executivo, ou da autoridade competente**. A exigência dispensada relaciona-se à prudência fiscal e o equilíbrio orçamentário intertemporal consagrados pela LRF, por isso seu “afastamento” **não é amplo**.

Aplica-se, **exclusivamente**, às medidas de **combate aos efeitos da pandemia do COVID-19**, com finalidade precípua de proteção à vida, à saúde e a subsistência de todos os brasileiros, **direitos fundamentais consagrados constitucionalmente**, estando consoante também com o princípio da **razoabilidade**.

Tome-se, a exemplo, o **auxílio emergencial**¹⁷ criado no âmbito federal no programa de medidas emergenciais para preservação do emprego e renda de vulneráveis, afetadas pelos reflexos econômicos da pandemia, conforme Medida Provisória nº 936/2020¹⁸.

Outro exemplo, o **auxílio financeiro** autorizado na Lei nº 13.995/2020, que previu a transferência de R\$ 2 bilhões da União para santas casas e hospitais sem fins lucrativos (filantrópicos), para ação coordenada com o Ministério da Saúde e gestores estaduais e municipais do Sistema Único de Saúde (SUS) no combate à pandemia de Covid-19. Ambas as medidas foram **adotadas por força de lei**.

No exame da legalidade da medida adotada pela SEMOB/DF, necessário perquirir se a concessão do “*auxílio emergencial*” enquadra-se nas condicionantes destacadas. Importante também verificar se foi criado programa e/ou despesa não autorizadas em lei, não inteiramente ligada ao combate dos efeitos da pandemia e, ainda, se foi precedida do devido ato autorizativo de agente competente.

De saída, sabe-se que auxílio financeiro emergencial foi instituído pela SEMOB/DF **sem ato autorizativo**, vale ressaltar. O referido auxílio emergencial foi constituído sob a alegação **desequilíbrio econômico-financeiro** causado por queda significativa na demanda, tendo sido repassados aos operadores valores a título de subsídio (tarifa técnica).

A legislação regente do regime econômico e financeiro da concessão do serviço de transporte público, a Lei federal nº 12.587/2012¹⁹, define o subsídio tarifário como a “*diferença a menor entre o valor monetário da tarifa de remuneração da prestação do*

¹⁶ “II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias”.

¹⁷ Abriu crédito extraordinário de R\$ 98,2 bilhões para pagamento de “Auxílio Emergencial de Proteção Social a Pessoas em Situação de Vulnerabilidade, Devido à Pandemia da COVID-19”.

¹⁸ Reeditada pela Medida Provisória nº 959/2020

¹⁹ Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA**

serviço de transporte público de passageiros e a tarifa pública cobrada do usuário denomina-se déficit ou subsídio tarifário”.

A legislação não prevê “**auxílio emergencial**”, mas tão somente a **tarifa de remuneração, seu complemento (subsídio)**, ou a **revisão tarifária, verbis**:

“Art. 9º O regime econômico e financeiro da concessão e o da permissão do serviço de transporte público coletivo serão estabelecidos no respectivo edital de licitação, sendo a tarifa de remuneração da prestação de serviço de transporte público coletivo resultante do processo licitatório da outorga do poder público.

§ 1º A tarifa de remuneração da prestação do serviço de transporte público coletivo deverá ser constituída pelo preço público cobrado do usuário pelos serviços somado à receita oriunda de outras fontes de custeio, de forma a cobrir os reais custos do serviço prestado ao usuário por operador público ou privado, além da remuneração do prestador.

§ 2º O preço público cobrado do usuário pelo uso do transporte público coletivo denomina-se tarifa pública, sendo instituída por ato específico do poder público outorgante.

§ 3º A existência de diferença a menor entre o valor monetário da tarifa de remuneração da prestação do serviço de transporte público de passageiros e a tarifa pública cobrada do usuário denomina-se déficit ou subsídio tarifário.

§ 4º A existência de diferença a maior entre o valor monetário da tarifa de remuneração da prestação do serviço de transporte público de passageiros e a tarifa pública cobrada do usuário denomina-se superávit tarifário.

§ 5º Caso o poder público opte pela adoção de subsídio tarifário, o déficit originado deverá ser coberto por receitas extratarifárias, receitas alternativas, subsídios orçamentários, subsídios cruzados intrasetoriais e intersetoriais provenientes de outras categorias de beneficiários dos serviços de transporte, dentre outras fontes, instituídos pelo poder público delegante.

§ 6º Na ocorrência de superávit tarifário proveniente de receita adicional originada em determinados serviços delegados, a receita deverá ser revertida para o próprio Sistema de Mobilidade Urbana.

§ 7º Competem ao poder público delegante a fixação, o reajuste e a revisão da tarifa de remuneração da prestação do serviço e da tarifa pública a ser cobrada do usuário.

§ 8º Compete ao poder público delegante a fixação dos níveis tarifários.

§ 9º Os reajustes das tarifas de remuneração da prestação do serviço observarão a periodicidade mínima estabelecida pelo poder público delegante no edital e no contrato administrativo e incluirão a transferência de parcela dos ganhos de eficiência e produtividade das empresas aos usuários.

§ 10. As revisões ordinárias das tarifas de remuneração terão periodicidade mínima estabelecida pelo poder público delegante no edital e no contrato administrativo e deverão:

I - incorporar parcela das receitas alternativas em favor da modicidade da tarifa ao usuário;

II - incorporar índice de transferência de parcela dos ganhos de eficiência e produtividade das empresas aos usuários; e

III - aferir o equilíbrio econômico e financeiro da concessão e o da permissão, conforme parâmetro ou indicador definido em contrato.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA**

§ 11. *O operador do serviço, por sua conta e risco e sob anuência do poder público, poderá realizar descontos nas tarifas ao usuário, inclusive de caráter sazonal, sem que isso possa gerar qualquer direito à solicitação de revisão da tarifa de remuneração.*

§ 12. *O poder público poderá, em caráter excepcional e desde que observado o interesse público, proceder à revisão extraordinária das tarifas, por ato de ofício ou mediante provocação da empresa, caso em que esta deverá demonstrar sua cabal necessidade, instruindo o requerimento com todos os elementos indispensáveis e suficientes para subsidiar a decisão, dando publicidade ao ato.*”

Decorre da legislação destacada que a remuneração²⁰ das concessionárias pela prestação dos serviços de transporte público do Distrito Federal é feita por intermédio da **Tarifa-Técnica - TT²¹**, composta pela **Tarifa Pública (ou Usuário)²²**, paga pelo usuário diretamente às prestadoras dos serviços de transporte, acrescida de outras receitas advindas da exploração do serviço, e pelo **Complemento Tarifário (CT)**, a cargo do Governo do Distrito Federal, como **subsídio tarifário** ao sistema.

Há uma parte do STPC/DF, contudo, que é remunerada apenas por intermédio da **Tarifa Usuário**. O transporte metroviário, o serviço prestado pelas Cooperativas de Transporte e a operação da Sociedade de Transporte Coletivos de Brasília LTDA - TCB **são remunerados unicamente** pelo valor pago pelo usuário.

Notadamente, **é possível a revisão extraordinária das tarifas por ato de ofício ou mediante provocação da empresa** (§ 12 acima), contudo, **não há previsão de concessão de auxílio financeiro emergencial**.

Da mesma forma, também a legislação local não socorre o pagamento a título de “*auxílio emergencial*”. A Lei nº 4.011/2007²³ prevê que a remuneração das empresas concessionárias deverá ser feita com as receitas oriundas da exploração do serviço:

*“Art. 18. Os serviços do STPC/DF serão remunerados pelo **produto da arrecadação tarifária**.*

§ 1º As receitas provenientes da execução de outros serviços vinculados ao STPC/DF poderão ser revertidas em benefício da modicidade da tarifa.

²⁰ O Decreto nº 33.559/2012, que dispõe sobre a metodologia de consolidação de receitas e pagamento de remuneração dos serviços básicos rodoviários do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal - STPC/DF, define a remuneração:

*“Art. 2º A **remuneração** de cada delegatário dos serviços a que se refere o art. 1º deste Decreto terá por base uma **tarifa técnica**, sendo o valor total dessa remuneração calculado pela **multiplicação dessa tarifa pelo número de passageiros pagantes transportados em determinado período**”.*

²¹ A Tarifa Técnica refere-se ao valor, por passageiro pagante transportado, constante da proposta financeira da concessionária vencedora, suficiente para remunerá-la pelo serviço prestado.

²² A Tarifa Usuário é definida pelo Poder Público para utilização do Serviço Básico Rodoviário do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal.

²³ Dispõe sobre os serviços de transporte público coletivo integrantes do Sistema de Transporte do Distrito Federal, instituído pela Lei Orgânica do Distrito Federal, e dá outras providências.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA**

§ 2º A efetivação das disposições contidas no § 1º deste artigo será objeto de regulamentação específica pela Secretaria de Estado de Transportes.

Art. 19. A legislação que vier a instituir isenções ou reduções tarifárias de qualquer natureza e quaisquer outros custos **deverá dispor expressamente sobre as fontes específicas de recursos para seu financiamento**, nos termos do art. 35 da Lei federal nº 9.074/1995 e da legislação distrital pertinente.

Art. 20. Os delegatários dos serviços de transporte público coletivo **serão remunerados pelas seguintes receitas:**

I – receitas operacionais, advindas do **recebimento em espécie e do resgate de créditos de viagem registrados;**

II – receitas não-operacionais, advindas da exploração de publicidade nos veículos e de outras que lhes forem destinadas, ouvido o CTPC/DF.

Por fim, a regulamentação consta do Decreto distrital nº 33.559/2012:

“Art. 3º Os **recursos necessários ao pagamento da remuneração dos delegatários do serviço básico rodoviário de transporte público coletivo serão consolidados em uma conta de compensação e advirão:**

I – **da arrecadação de receita tarifária em dinheiro**, nos ônibus e, quando houver, nos terminais e estações de transbordo do Sistema;

II – **da comercialização de créditos de viagem;**

III – **de eventuais subsídios destinados ao custeio de gratuidades e benefícios tarifários; e**

IV – **de eventuais receitas acessórias**, na forma prevista nos instrumentos contratuais.

§ 1º As **tarifas a serem pagas pelos usuários para utilização do serviço básico rodoviário de transporte público coletivo serão fixadas por ato do Chefe do Poder Executivo Distrital, de acordo com a política tarifária implementada pelo Governo do Distrito Federal, não se confundindo com as tarifas técnicas de remuneração tratadas nos dispositivos anteriores.**

§ 2º O Governo do Distrito Federal poderá decretar **tarifas diferenciadas para utilização dos serviços pelos usuários**, em razão da forma de pagamento, do tipo de serviço, de integração temporal entre linhas e serviços, entre outros fatores, nos termos do art. 13 da Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, **não se confundindo tais tarifas com as tarifas técnicas a que se refere este Decreto.**”

Como se viu, a **remuneração dos delegatários advém das receitas operacionais decorrentes da exploração da prestação do serviço** (receita tarifária, comercialização de créditos, receitas acessórias) **e de subsídios relativos às gratuidades e benefícios tarifários**. As gratuidades²⁴ previstas no STPC/DF contam com expressa previsão legal para que sejam custeadas com recursos orçamentários do Distrito Federal.

De fato, **não houve revisão tarifária** (ordinária ou extraordinária) que permitisse elevar a tarifa técnica de cada operador, nem a **publicação de ato autorizativo**, em

²⁴ Estudantes – Passe Livre Estudantil; Pessoas com Deficiência- PcD's ; pessoas com mais de 65 anos têm passe livre nos ônibus do DF desde 1987 (Decreto nº 10.063/67); Rodoviários do Sistema de Transporte Público Coletivo; Policiais Civis, Militares e Bombeiros Militares. Há ainda os custos com a integração entre linhas, também suportado pelos cofres públicos.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA**

atenção ao princípio da publicidade (inciso XXXIII, art. 5º, CF).

Os estudos elaborados em um único dia (3/4/2020), materializados na Nota Técnica nº 04/2020 –SEMOB/ST/SUACOG/DITAR, **não podem ser tidos como uma revisão geral de tarifa técnica.**

Longe disso, declara-se que **o estudo deixou de considerar diversos custos constantes das propostas financeiras das Empresas de Transporte e Mobilidade do Distrito Federal** (aluguel, edificação de garagens entre outros), tomando por referência apenas aqueles que estão diretamente relacionados a rodagem/operação das empresas²⁵.

De forma sumária, sugere que a diferença entre o valor total do custo por quilometro apurado e a utilização VT/Cidadão, deveria ser *“paga/complementada através de recursos orçamentários do GDF”*.

Adicionalmente, afiança que, uma vez pago o *“auxílio emergencial”*, *“não há que se falar no pagamento de subsídios (PNE/PLE), nem de Complemento Tarifário enquanto perdurar a situação excepcional em que o Distrito Federal se encontra”*.

Vê-se que SEMOB/DF **declara expressamente** que no *“auxílio emergencial”* não se incluem o **complemento tarifário** e nem os **subsídios tarifários**, que remuneram as empresas operadoras do serviço de transporte público em razão das gratuidades, nos termos da lei. Portanto, **não se está a tratar de subsídio ou de tarifa técnica** autorizados em lei específica.

Nessa esteira, na forma em que foi constituído e implementado, o *“auxílio emergencial”* melhor se amolda a uma espécie de **ajuda financeira**²⁶, ou uma transferência de renda temporária. Veja-se.

De uma, cediço que o subsídio é uma das espécies, do gênero subvenção econômica. Contudo, o arranjo consubstanciando no *“auxílio financeiro”* instituído pela SEMOB/DF ultrapassa os limites da finalidade para qual foi **autorizado o subsídio tarifário pela Lei de Mobilidade Urbana, Lei nº 12.587/2012 (art. 9º)**, de remuneração das concessionárias pela prestação dos serviços de transporte público do Distrito Federal, **a chamada tarifa técnica**. Na verdade, configura-se **reconhecidamente em estímulo à**

²⁵ Esse indicador não consta do arcabouço de regras editalícias e contratuais que regula a revisão tarifária, como será evidenciado adiante.

²⁶ Manual Técnico de Orçamento – MTO/2020:

Elemento de Despesa:

“45 - Subvenções Econômicas

Despesas orçamentárias com o pagamento de subvenções econômicas, a qualquer título, autorizadas em leis específicas, tais como: ajuda financeira a entidades privadas com fins lucrativos; concessão de bonificações a produtores, distribuidores e vendedores; cobertura, direta ou indireta, de parcela de encargos de empréstimos e financiamentos e dos custos de aquisição, de produção, de escoamento, de distribuição, de venda e de manutenção de bens, produtos e serviços em geral; e, ainda, outras operações com características semelhantes”.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA**

atividade econômica, justamente um dos objetivos pretendidos pelo Poder Público quando concede **subvenção econômica** ao setor privado.

De duas, **corroborar** com a hipótese de que o “*auxílio emergencial*” é na verdade uma **ajuda financeira**²⁷, ou uma **transferência de renda temporária**, o demonstrativo abaixo, em que se nota que há um “**valor a dividir**”, de forma **homogênea** (valores iguais), a serem **distribuídos** a todas as concessionárias pela SEMOB, referente ao período de 01 a 15/04/2020:

DIVISÃO PARA ATENDIMENTO EMERGENCIAL					
VALOR A DIVIDIR	R\$	18.161.500,69			
BACIA	VALOR DÍVIDO POR 5		ALÍQUOTA	IRRF	LÍQUIDO
PIRACICABANA	R\$	3.632.300,14	2,40%	R\$ 87.175,20	R\$ 3.545.124,93
PIONEIRA	R\$	3.632.300,14	2,40%	R\$ 87.175,20	R\$ 3.545.124,93
URBI	R\$	3.632.300,14	2,40%	R\$ 87.175,20	R\$ 3.545.124,93
MARECHAL	R\$	3.632.300,14	2,40%	R\$ 87.175,20	R\$ 3.545.124,93
SÃO JOSÉ	R\$	3.632.300,14	2,40%	R\$ 87.175,20	R\$ 3.545.124,93
TOTAL	R\$	18.161.500,69	2,40%	R\$ 435.876,02	R\$ 17.725.624,67
DATA		17/04/2020			

Nessa linha de raciocínio, **per se**, a prática em tela caracteriza a **criação** de **auxílio financeiro** às empresas operadoras do serviço de transporte público por meio de **ato administrativo**, em ofensa ao princípio da **legalidade**, **já que não é programação constante da Lei de Meios em vigor**. Demais, encontra óbice na Lei de Normas Gerais de Direito Financeiro – Lei nº 4.320/1964 (art. 19), dispositivo não alcançado pelo afastamento das exigências legais examinadas antes:

*“Art. 19. A Lei de Orçamento não consignará **ajuda financeira, a qualquer título, a empresa de fins lucrativos**, salvo quando se tratar de subvenções cuja concessão tenha sido expressamente autorizada em lei especial.”*

Descaracterizado o **subsídio tarifário**, **não atende às finalidades destacadas** anteriormente, na suspensão dos efeitos dos arts. 14, **16**, 17 e 24 da LRF pelo STF, na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 6.357). Se, por um lado, não expande nem aperfeiçoa a atuação governamental, **cria programa, sem a devida autorização legal, e acarreta aumento de despesa não planejada anteriormente**.

Da mesma forma, não encontra guarida no Decreto Legislativo distrital nº 2.284/2020, que declarou o estado de calamidade pública, para os fins do art. 65 da LRF (suspensão dos prazos estabelecidos nos arts. 23, 31 e 70, assim como na dispensa do

²⁷ Manual Técnico de Orçamento – MTO/2020:

Elemento de Despesa:

“45 - Subvenções Econômicas

*Despesas orçamentárias com o pagamento de subvenções econômicas, a qualquer título, autorizadas em leis específicas, tais como: **ajuda financeira a entidades privadas com fins lucrativos**; concessão de bonificações a produtores, distribuidores e vendedores; **cobertura, direta ou indireta**, de parcela de encargos de empréstimos e financiamentos e **dos custos** de aquisição, de produção, de escoamento, de distribuição, de venda e **de manutenção de bens, produtos e serviços em geral**; e, ainda, outras operações com características semelhantes”.*



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA**

atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho, prevista no art. 9º).

Sequer encontra sob o amparo legal no Decerto Legislativo federal nº 06/2020, apesar de ser citado em vários despachos constantes do Processo Administrativo nº 00090.00008369/2020-97 (fls. 9, 17 e 31), encaminhado pela Representação Parlamentar.

Por óbvio, conferindo ao “*auxílio emergencial*” a aparência de subsídio tarifário, **a SEMOOB não tratou de criar programação orçamentária específica**. Segue executando “*auxílio emergencial*” no Programa de Trabalho “26.453.6216.2455.0002 - Manutenção do equilíbrio financeiro do Sistema de Transporte Público Coletivo – STPC – Distrito Federal”, que tem por finalidade **promover a manutenção do equilíbrio financeiro do STPC/DF, a mesma rubrica que fundamenta o pagamento da Complementação Tarifária**²⁸.

V – O EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO E O “AUXÍLIO EMERGENCIAL”

A pandemia provocada pelo COVID-19 é mundial e afeta a todos, governo, empresas e cidadãos. De certo, **não se deve entender que esse evento justifique a assunção dos riscos (já distribuídos sobre toda a sociedade de forma geral) recaia unicamente sobre o Estado**. Por essa razão, a Lei nº 8.987/1995, ao definir concessão e permissão de serviço público, deixa expresso que:

*“II - concessão de serviço público: a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, **por sua conta e risco** e por prazo determinado;*

(...)

*IV - permissão de serviço público: a delegação, a título precário, mediante licitação, da prestação de serviços públicos, feita pelo poder concedente à pessoa física ou jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, **por sua conta e risco**.”*

Apesar disso, o texto legal estabelece a obrigatoriedade de manutenção do equilíbrio econômico e financeiro do contrato, fixando que “*Os contratos poderão prever mecanismos de revisão das tarifas, a fim de manter-se o equilíbrio econômico-financeiro*” (art. 9º, § 2º). Do mesmo modo, dispõe a lei que, “*Sempre que forem atendidas as condições do contrato, considera-se mantido seu equilíbrio econômico-financeiro.*”

As cláusulas contratuais destacadas a seguir não têm o condão de alçar o Poder Concedente à condição de **único garantidor dos riscos**. A situação também não justifica que se vejam transferências de recursos públicos às contratadas, a partir de “estudo” realizado em um único dia útil, não aderente à metodologia legal e contratual e, portanto, insuficiente para determinar o real valor do reequilíbrio econômico-financeiro.

²⁸ Subsídio pago pelo Distrito Federal decorrente da diferença entre a tarifa técnica e a tarifa usuário.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA**

Notadamente, o equilíbrio econômico-financeiro²⁹, a integração tarifária e as gratuidades e descontos estão estabelecidos na política tarifária, consoante a Lei nº 4.011/2007:

“Art. 16. A política tarifária adotada para o STPC/DF deverá buscar atender os seguintes princípios:

I — promover a mobilidade da população de baixa renda;

II — manter o equilíbrio econômico-financeiro do STPC/DF;

III — incentivar a implementação da integração tarifária do STPC/DF;

IV — definir estrutura tarifária simples e adequada às peculiaridades do Distrito Federal;

V — controlar a utilização de gratuidades e descontos;

VI — gerenciar a demanda, incentivando movimentos nos períodos entre os horários de pico.

Art. 17. As tarifas dos serviços integrantes do STPC/DF serão fixadas pelo Poder Executivo, com base em estudos de custos e tarifas desenvolvidos pela entidade gestora, observadas as disposições legais e ouvido, previamente, o CTPC/DF³⁰. (Legislação correlata - Decreto 31083 de 25/11/2009)”

Por sua vez, o Edital da Concorrência nº 01/2011-ST, para os serviços de transporte público coletivo, explicitou essa sistemática de remuneração, que foi reproduzida nos contratos celebrados com as empresas vencedoras do certame:

“XVII. REMUNERAÇÃO DA CONCESSIONÁRIA: remuneração devida à CONCESSIONÁRIA, oriunda de recursos da arrecadação da TARIFA USUÁRIO em espécie, nos ônibus e, quando houver, terminais e estações de transbordo do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal – STPC/DF, complementados com os repasses recebidos do Poder Concedente, junto à CONTA DE COMPENSAÇÃO, provenientes da comercialização de créditos eletrônicos de transporte, das fontes de SUBSÍDIO para custeio de gratuidades e de outras eventuais receitas acessórias, que corresponderá ao valor de sua TARIFA TÉCNICA vencedora da licitação, atualizada de acordo com as hipóteses de revisão e reajuste previstas no CONTRATO DE CONCESSÃO, multiplicada pelo número de PASSAGEIROS PAGANTES TRANSPORTADOS pela mesma concessionária, registrados no Sistema de Bilhetagem Automática;

(...)

XX. SUBSÍDIO: valores repassados pelo Governo do Distrito Federal à CONTA DE COMPENSAÇÃO, estabelecidos em lei específica, destinados ao custeio de gratuidades e benefícios tarifários, os quais complementarão o montante necessário à constituição do valor de REMUNERAÇÃO DA (S) CONCESSIONÁRIA (S);

²⁹ O art. 9º da Lei federal nº Lei nº 12.587/2012, já esposado antes, trata do equilíbrio econômico-financeiro e da composição e revisão tarifária.

³⁰ O Decreto nº 38.058, de 14 de março de 2017, alterou a natureza do Conselho de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal – CTPC/DF, tornando-o um órgão de caráter consultivo e participativo, sem poder de deliberação sobre política tarifária



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA**

XXI. **TARIFA USUÁRIO**: valor ou valores diferenciados de tarifa decretados pelo Governador do Distrito Federal para utilização do Serviço Básico Rodoviário do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal, os quais, relacionados ao número total de usuários pagantes de cada perfil tarifário **e acrescidos do repasse de SUBSÍDIO e de outras eventuais fontes de receitas acessórias, devem propiciar a arrecadação de receita que assegure a remuneração das concessionárias pelas suas respectivas tarifas técnicas, para cada PASSAGEIRO PAGANTE TRANSPORTADO.**

XXII. **TARIFA TÉCNICA**: valor, por PASSAGEIRO PAGANTE TRANSPORTADO, proposto pelas LICITANTES no presente certame e **que servirá de parâmetro para a remuneração da concessão e manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do CONTRATO, no caso das LICITANTES vencedoras, observadas as condições de reajuste e revisão definidas no CONTRATO DE CONCESSÃO.**

(...)

5 – REMUNERAÇÃO DA CONCESSÃO

5.1 – **A REMUNERAÇÃO DAS CONCESSIONÁRIAS, que assegurará o equilíbrio econômico-financeiro dos CONTRATOS DE CONCESSÃO, decorrerá do valor da TARIFA TÉCNICA, apresentado nas propostas vencedoras da licitação, multiplicado pelo número de PASSAGEIROS PAGANTES TRANSPORTADOS.**

5.2 – **As receitas necessárias para a constituição do valor de REMUNERAÇÃO DAS CONCESSIONÁRIAS, consolidado em CONTA DE COMPENSAÇÃO, advirão da cobrança da TARIFA USUÁRIO e do repasse do SUBSÍDIO para custeio de gratuidades tarifárias.**

5.3 – **A remuneração de cada CONCESSIONÁRIA corresponderá ao valor de sua TARIFA TÉCNICA, devidamente atualizado conforme as hipóteses de reajuste e revisão previstas no CONTRATO DE CONCESSÃO, multiplicado pelo número de PASSAGEIROS PAGANTES TRANSPORTADOS por ela.**

5.3.1 – **As receitas decorrentes do pagamento de TARIFA USUÁRIO em espécie, auferidas diretamente pela concessionária nos ônibus do Sistema e, quando houver, terminais de integração e estações de transbordo do Sistema, permanecerão em seu domínio a título de pagamento antecipado.**

5.3.2 – **Os valores oriundos do repasse do SUBSÍDIO e do pagamento de TARIFA USUÁRIO, por intermédio da comercialização de créditos eletrônicos, que será efetuada pela SECRETARIA ou por terceiro por ela designado, bem como as receitas acessórias eventualmente existentes serão consolidados na CONTA DE COMPENSAÇÃO e repassados a cada CONCESSIONÁRIA, na forma e na periodicidade definidas no Decreto Distrital 33.559, de 1º de março de 2012 (Anexo III), em montante que, acrescido das receitas em espécie auferidas diretamente pela respectiva CONCESSIONÁRIA, totalize o valor de sua TARIFA TÉCNICA, multiplicado pelo número de PASSAGEIROS PAGANTES TRANSPORTADOS por ela no mesmo período de referência.**

5.4 – **As regras e condições para reajuste e revisão da TARIFA TÉCNICA estão estabelecidas no Anexo I – Minuta do Contrato de Concessão.**

5.4.1 – **Para manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos CONTRATOS, a TARIFA USUÁRIO deverá ser fixada, reajustada e revisada, pelo PODER CONCEDENTE, em valores que, relacionados aos passageiros pagantes de cada perfil tarifário e considerando o repasse do SUBSÍDIO e outras eventuais receitas acessórias, propiciem arrecadação suficiente para a constituição do valor de REMUNERAÇÃO DAS CONCESSIONÁRIAS.**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA**

5.4.1.1 – É vedada a utilização de SUBSÍDIO para fins outros que não estrito custeio de gratuidades e benefícios tarifários.

Em consulta aos Contratos de Concessão vigentes³¹, oriundos da Concorrência Pública nº 01/2011-ST-REABERTURA, disponibilizados no sítio eletrônico³² da SEMOB/DF, podem-se observar as regras de **equilíbrio econômico-financeiro** do contrato e previsão da **revisão tarifária**, conforme os excertos dos contratos destacados:

“CLÁUSULA XII (CONTRATO DE CONCESSÃO N.º. 01/2012-ST/DF)

Do Equilíbrio Econômico-Financeiro do CONTRATO

1. *O equilíbrio econômico-financeiro deste CONTRATO constitui princípio fundamental do regime jurídico da CONCESSÃO.*
2. *É pressuposto básico da equação econômico-financeira que presidirá as relações entre as partes, a manutenção do equilíbrio entre os encargos da CONCESSIONÁRIA e as receitas da CONCESSÃO, originalmente formado pelas regras do Edital de Licitação e do presente CONTRATO e pela proposta vencedora da licitação.*
3. *A TARIFA TÉCNICA será preservada pelas regras de reajuste e de revisão previstas neste CONTRATO, com a finalidade de que seja assegurada, em caráter permanente, a manutenção da equação econômico-financeira do CONTRATO.*
4. *Sempre que forem atendidas as condições do contrato de concessão, considera-se mantido seu equilíbrio econômico-financeiro.*

[...]

“CLÁUSULA XVII (CONTRATO DE CONCESSÃO N.º. 11/2013-ST/DF)

Da Revisão da TARIFA

1. *A TARIFA TÉCNICA será revisada, a qualquer momento, para restabelecer à 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 11 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 à utilizada como base na TARIFA TÉCNICA em vigor, considerando sempre a média apurada no período retroativo de 12 (doze) meses; c) sempre que ocorrer vari-***

³¹ Contrato nº 11/2013 – SEMOB x VIAÇÃO PIRACICABANA LTDA. – BACIA 1; Contrato nº 008/2013 – SEMOB x AUTO VIAÇÃO MARECHAL LTDA. – BACIA 4; Contrato nº 007/2013 – SEMOB x ITA EMPRESA DE TRANSPORTES LTDA. – BACIA 3; Contrato nº 008/2012 – SEMOB x EXPRESSO SÃO JOSÉ LTDA. – BACIA 5; Contrato nº 001/2012 – SEMOB x VIAÇÃO PIONEIRA LTDA. – BACIA 2;

³² <http://semob.df.gov.br/contratos-2/>.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA**

ação da composição de investimentos em frota, decorrente de determinação do CONCEDENTE, em razão de acréscimo ou diminuição de veículas, mudança de tipo de veículo, ou modificação de vida útil ou idade média máxima; d) ressalvados os impostos sobre a renda, sempre que forem criados, alterados ou extintos tributos que incidem sobre o serviço ou a receita da CONCESSIONÁRIA ou sobrevierem disposições legais, após a data de apresentação da PROPOSTA FINANCEIRA, de comprovada repercussão nos custos da CONCESSIONÁRIA, para mais ou para menos, conforme o caso; e) sempre que houver acréscimo ou supressão dos encargos previstos neste CONTRATO, no Edital de Licitação e/ou em seus anexos, para mais ou para menos, conforme o caso; 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.*

6. *O CONCEDENTE terá o prazo de até 60 (sessenta) dias para decidir o processo a que alude o item anterior, contado da data de sua instauração de ofício ou mediante requerimento da CONCESSIONÁRIA, assegurando, previamente, no período, as garantias do contraditório, dos esclarecimentos e das justificativas que se façam necessários por parte da CONCESSIONÁRIA.*

7. *Uma vez confirmada a necessidade de revisão da TARIFA TÉCNICA, para restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro do CONTRATO, a SECRETARIA expedirá ato administrativo alterando o valor da TARIFA TÉCNICA e encaminhará o processo ao Chefe do Poder Executivo do Distrito Federal, a quem caberá decretar os valores de TARIFA USUÁRIO e/ou ajustar, se for o caso, o SUBSÍDIO em montante suficiente para incrementar recursos na CONTA DE COMPENSAÇÃO e garantir o pagamento da. REMUNERAÇÃO DA CONCESSIONÁRIA.”*

De todo o exposto, resta evidenciado que **o mecanismo legal e contratual para restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro é a revisão da tarifa técnica (subsídio tarifário) e/ou da tarifa usuário.**

Forçoso reconhecer que a concessão de auxílio emergencial a título de reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos **não encontra amparo na legislação e nem nas regras editalícias e contratuais.**

Profícuo, nesse ponto, cotejar a metodologia utilizada na Nota Técnica nº 04/2020 –SEMOB/ST/SUACOG/DITAR para estabelecer o “auxílio emergencial” com as regras de revisão tarifária para fins de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA**

contrato:

“... realizamos um estudo onde consideramos os custos para operação (diesel, lubrificantes, rodagem, peças e acessórios, despesas de pessoal e impostos sobre receita - IR de 2,4%) e a quilometragem operada para **chegarmos a um custo/KM (SEI - 38147398) a ser, eventualmente, subsidiado as empresas através de um complemento emergencial**, e um cenário de quanto seria o aporte do GDF para as empresas concessionárias do STPC (SEI 38151885)”.

[...]

Ou seja, do valor apurado no período a ser pago complemento emergencial, deve sofrer a dedução dos valores efetivamente utilizados e já recebido pelos operadores a título de Vale-Transporte e Cartão Mobilidade, que são pagos com recursos da conta específica de VT/Cidadão. Esse valor (diferença entre **o valor total do custo por quilômetro apurado** e a utilização VT/Cidadão) seria paga/complementada através de recursos orçamentários do GDF.

Com isso, a prestação dos serviços estaria garantida até que a crise em questão acabe.”

À fl. 17, tem-se o “custo/km” inserido no demonstrativo de cálculo da “complementação tarifária emergencial”, multiplicado pela quilometragem prevista, **acrescida de 5%**:

5. Informamos que os valores encontrados para o operador é o que se segue abaixo:

Empresa	Período	Custo/KM	KM PREVISTA + 5%	Custo total	Valores Apurados Bilhetagem VT + Cidadão + Pagantes Espécie
		A	B	C = A x B	D
MARECHAL	01/04/2020 a 15/04/2020	R\$ 6,0886	1.194.621,46	R\$ 7.273.614,30	R\$ 1.612.565,64

De fato, o estudo mais se adequa a uma maneira de calcular **quantum** de “**auxílio financeiro**” a ser garantido aos operadores do que um **subsídio tarifário** previsto em lei, e que deveria ser estabelecido por uma regular revisão ou reajuste da **tarifa técnica**, sendo totalmente estranha à forma de remuneração das empresas.

De todo o exposto, conclui-se que a concessão do “auxílio emergencial” é na realidade **ajuda financeira**, uma **transferência de renda temporária**, disfarçada na forma de complementação tarifária emergencial para reequilíbrio da relação contratual.

A pandemia COVID-19, no presente caso, foi utilizada indevidamente para justificar a transferência de recursos públicos para as empresas operadoras do transporte público coletivo local, **sem o devido amparo na legislação aplicável à espécie, nem nos instrumentos contratuais firmados.**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA**

Ademais, no que diz respeito ao equilíbrio econômico-financeiro, de relevo trazer a regra de risco geral inserta nos contratos de concessão em análise:

“(…)

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.
2. *Não se constitui risco a ser assumido pela CONCESSIONÁRIA o desequilíbrio econômico-financeiro do CONTRATO causado por conduta comissiva do CONCEDENTE ou por qualquer evento em razão do qual a Lei ou o presente CONTRATO assegure a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro da CONCESSÃO.*”

In casu, como se observa, a forma de revisão tarifária não foi observada, não havendo que se falar em reequilíbrio na forma legal e contratualmente estabelecida, o que, evidentemente, atrai a competência do TCDF, haja vista os indícios de violação à **legalidade, moralidade e impessoalidade**.

VI – DO PEDIDO:

Ante todo o exposto e considerando que esta Corte de Contas é competente para apreciar a questão em comento, uma vez que a ela compete **apurar indícios sobre irregularidade e ilegalidade de atos praticados pela Administração Pública**, consoante o disposto no art. 1º, § 3º e 76 da Lei Complementar nº 1/1994, bem como zelar pela correta aplicação da Lei e dos recursos públicos, o MPC/DF requer ao Plenário que:

- I – **conheça** da presente Representação, uma vez que estão presentes os requisitos de admissibilidade estabelecidos no art. 230, § 2º, do RITCDF;
- II – **conceda** prazo à Secretaria de Estado Transporte e Mobilidade do Distrito Federal – SEMOB/DF para que, nos termos do art. 230, § 7º, do RI/TCDF, apresente esclarecimentos acerca dos fatos narrados nesta peça, com a urgência que o caso requer;
- III – **encaminhe** os autos ao Corpo Técnico para instrução processual, observando-se os indícios de irregularidades constantes desta Representação

Brasília, 15 de maio de 2020.

Marcos Felipe Pinheiro Lima
Procurador em Substituição