



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
TERCEIRA PROCURADORIA

**PROCESSO** N.º 22100/2019-e

**PARECER** N.º 743/2020-G3P

**APENSOS:** 1. Processo n. 5964/2015-e;  
2. Processo n. 23220/2019-e;  
3. Processo n. 00600-00000120/2020-91-e.

**EMENTA:** Contratos de concessão de transporte público de ônibus, do Distrito Federal. Secretaria de Estado de Transporte e Mobilidade Urbana. Possíveis irregularidades dos parâmetros econômico-financeiros e das revisões contratuais.

1. Processo 22100/2019-e: representação da empresa Urbi Mobilidade Urbana, contra as Portarias 71/2019 e 72/2019, que beneficiaram a empresa Pioneira, por ocasião de revisão contratual. Irregularidades. Acréscimos, pelo TCDF, quanto ao exame das Portarias 80 e 81/2019, que beneficiaram a empresa Piracicabana. Nesta fase: Corpo Técnico opina pela procedência da representação e anulação das Portarias. Cota complementar do Diretor, com reparos de encaminhamento. Parecer Convergente ao segundo, com reparos.

2. Processo 5964/2015-e. Questões conexas ao processo 22100/2019. Exame dos parâmetros econômico financeiros da licitação, Concorrência n. 1/2011-ST, a partir de denúncias do Parecer 1103/2013-MF (Processo 12086/2011). Extensão do mérito ao exame das revisões contratuais (Portarias SEMOB 25/2015, 22/2016 e 56 a 60/2018). Extensão de mérito em face de representação incidental do Instituto Brasileiro de Estudo e Defesa das Relações de Consumo (IBEDEC/DF), contestando a Portaria 22/2016, quanto a benefício sobre a majoração da Taxa Interna de Retorno para o consórcio HP ITA Urbi. Nesta fase: exame de mérito. Nulidade da licitação declarada no âmbito judicial, pendente de trânsito em julgado. Apresentação dos estudos contratados pela SEMOB com a Fundação Getúlio Vargas. Corpo técnico sugere o levante do sobrestamento, apensamento ao Processo 21.100/2019, manutenção sobre os efeitos financeiros das Portarias 25/2015, 22/2016 e 56 a 60/2018, a despeito das irregularidades nas revisões. Acréscimo de determinações de caráter prospectivo à SEMOB e pela improcedência da representação do IBEDEC. Parecer divergente. Preliminar: pela apensação do Processo 22100/2019 ao Processo 5964/2015-e. Mérito: Irregularidades insanáveis dos Contratos e da Portaria 25/2015, com indícios de dano ao erário distrital, segundo a Informação n. 84/2015-3ª – Diacomp, e ausência de exame satisfatório acerca das Portarias n. 22, 56 a 60/2018 SEMOB e estudos da Fundação Getúlio Vargas. Irregularidades apuradas pela Informação n. 84/2015-3ª DIACOMP. Possível “jogo de planilha”. Sobrepreço da Taxa Interna de Retorno. Pela necessidade de apuração sobre os efeitos financeiros em face das irregularidades, segundo a Informação n. 84/2015-3ª DIACOMP, em toda a execução contratual. Pelo reexame dos estudos de lavra da Fundação Getúlio Vargas, considerando a superestimativa das Taxas Internas de Retorno apresentadas pelo estudo, segundo os parâmetros de preços de mercado,



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

além de alterações de fatores de utilização das despesas de pessoal e demais componentes de custos, cuja definição de premissas esteve a cargo da SEMOB. Pela procedência da representação do IBEDEC, considerando a majoração atípica da Taxa Interna de Retorno para e empresa ITA-HP-URBI, na Portaria 22/2016. Pela anulação dos contratos *in totum* ou parcial, viabilizando a anulação a imediata da Portaria n. 25/2015, com adoção de cautelar, suspendendo os efeitos do ato administrativo, para resguardo do resultado útil do processamento. Pela suspensão dos efeitos, em medida cautelar, das Portarias 22/2016 e 56 a 60/2018. Pela realização de diligências, autorizando inspeção, para reinstrução dos autos acerca das Portarias 22/2019 e 56 a 60/2018/SEMOB e estudos de lavar da Fundação Getúlio Vargas. Pela expedição de determinações.

Tratam os autos sobre Representação, com pedido de medida cautelar, formulada pela **URBI Mobilidade Urbana (Consórcio HP-ITA)**, versando sobre supostas irregularidades na edição das Portarias nº 71 e 72/2019 – SEMOB/DF (peça 3, 6B81FAB2-c), pedindo a adoção de medida cautelar para: 1) suspender os efeitos das Portarias Semob nº 71 e 72/2019, restituindo as tarifas técnicas vigentes conforme as Portarias Semob nº 56 a 60/2018; 2) suspender a tramitação do Processo Semob nº 00090-00000329/2019-63, até que o TCDF analise a pertinência de sua continuidade. 3) ao final, pede a anulação das Portarias Semob nº 71 e 72/2019.

2. A empresa **URBI Mobilidade Urbana (Consórcio HP-ITA)**, emendou a representação (peça 12, e-doc BA310D1E), fazendo referência a dois processos judiciais: a) Processo 0707697-78.2018.8.07.0018<sup>1</sup>, e b) 0718369-68.2019.8.07.0000<sup>2</sup>, primeira instância do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios

3. O Tribunal de Contas conheceu das representações, conforme a Decisão n. 3635/2019:

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu:  
I –tomar conhecimento: a) da Representação, com pedido de medida cautelar, formulada pela Urbi Mobilidade Urbana (consórcio contratual privado constituído pelas empresas HP TRANSPORTES COLETIVOS LTDA. e ITA EMPRESA DE TRANSPORTES LTDA.), versando sobre supostas irregularidades na edição das Portarias nºs 71/2019 e 72/2019 – Semob/DF (e-DOC 6B81FAB2-c), ante o preenchimento dos requisitos de admissibilidade previstos nos incisos I a IV do § 2º do art. 230 do RI/TCDF c/c o disposto no art. 113, § 1º, da Lei n.º 8.666/1993; b) da Informação n.º 73/2019 – DIGEM3(e-DOC 13D4ED29-e); c) do aditamento à exordial e respectivos anexos (e-DOCBA310D1E-c); d) da Informação n.º 86/2019 –

<sup>1</sup> Interposto pela Viação Pioneira contra a Portaria SEMOB n. 57/2018.

<sup>2</sup> Interposto pelo Consórcio HP Ita, contra Portarias SEMOB n. 71 e 72/2019



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

DIGEM3 (e-DOC D75A9966-e); e) das Portarias n.ºs 80/2019 e 81/2019 – Semob/DF, publicadas no DODF de 09.10.2019, alusivas à tarifa técnica do Contrato de Concessão n.º 011/2013-ST, celebrado com a Viação Piracicabana Ltda.;

II – determinar à **Secretaria de Estado de Transporte e Mobilidade do Distrito Federal – Semob/DF** que, no prazo de 5 (cinco) dias: a) manifeste-se acerca do teor dos fatos representados nos e-DOCs 6B81FAB2-c e BA310D1E-c, com fulcro no art. 277, § 3º, do RI/TCDF; b) apresente toda fundamentação técnico-legal que motivou a prolação das Portarias n.ºs 71/2019, 72/2019, 80/2019 e 81/2019 – Semob/DF, encaminhando ao Tribunal os documentos que julgar pertinente; c) encaminhe cópia digital ou disponibilize acesso eletrônico ao Processo SEI-GDF n.º 00090-0000032912019-63, que trata do Grupo de Trabalho instaurado para “reavaliação de todos os processos de revisão tarifária instaurados durante a Concessão, nos termos da Portaria Conjunta n.º 10, de 5 de junho de 2019”, bem como dos demais autos que possuam relação com a matéria ora em apreço;

III – conceder prazo de 5 (cinco) dias, em homenagem aos princípios do contraditório e da ampla defesa: a) à **Viação Pioneira Ltda.** para, querendo, manifestar-se quanto ao conteúdo da peça exordial e respectivo aditamento; b) à **Viação Piracicabana Ltda.** para, querendo, manifestar-se sobre as **Portarias n.ºs 80/2019 e 81/2019 – Semob/DF**;

IV – dar ciência desta decisão à **Urbi Mobilidade Urbana**, mediante representante legal, informando-lhe que as futuras tramitações dos autos em exame poderão ser acompanhadas mediante cadastramento no sistema TCDF Push;

V – autorizar: a) o envio de cópia das peças constantes dos e-DOCs 6B81FAB2-c e BA310D1E-c, do relatório/voto do Relator e desta decisão à Semob/DF e às empresas Viação Pioneira Ltda. e Viação Piracicabana Ltda. para auxílio no cumprimento das diligências constantes dos itens II e III; b) o retorno dos autos à Secretaria de Fiscalização de Gestão Pública, Infraestrutura e Mobilidade – Segem/TCDF, para manifestação acerca da medida cautelar requerida no e-DOC 6B81FAB2-c, em caráter urgente e prioritário.

4. Em resposta à Decisão n. 3635/2019, foram remetidos ao Tribunal de Contas, pela SEMOB, os Ofícios 1191, 1246 e 1290/2019 SEMOB (peça 29, e-doc 4016EE5C; peça 33, e-doc CC186FE3; peça 34 e 35, e-doc C3F414A3 e C65D7895), contendo, no último, o **Relatório do Grupo de Trabalho da Portaria Conjunta n. 10/2019, de 06 de agosto de 2019**, com objetivo de reavaliar as revisões das tarifas técnicas das Concessionárias do STPCDF, homologadas entre 2015 e 2018.

5. Posteriormente, a SEMOB encaminhou o Ofício SEI-GDF N. 1389/2019 - SEMOB/GAB/ASTEAC (peça 52, e-doc CC66F22D, contendo a cópia da **Nota Técnica SEI-GDF 1/2019 - SEMOB/ST/SUACOG/DITAR**, de **01 de agosto de 2019**.

6. A **Viação Pioneira** apresentou suas contrarrazões à denúncia, em face da Decisão n. 3635/2019, por meio da peça 50, e-doc 2F9073CA, e a **Viação Piracicabana**, por meio da peça 61, e-doc 9404142E.



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

7. Foram apensados aos autos, outra Representação, interposta pelo Deputado Distrital Chico Vigilante, via requerimento aprovado pela mesa diretora da Câmara Legislativa do Distrito Federal, **Processo 23220/2019** (peça 51, e-doc D27443B6) solicitando a realização de uma auditoria nos dados que levam a fixação da tarifa técnica e aos consequentes repasses feitos pelo Governo do Distrito Federal para as empresas do Sistema de Transporte Público de Passageiros a título de diferença entre essa tarifa técnica e a tarifa usuário.

8. Outros processos estão apensados: a) **Processo 5964/2015**, que trata do exame das questões trazidas no Parecer 1103/2013, (Proc. 12086/11), em especial quanto às possíveis falhas no cálculo da Taxa Interna de Retorno<sup>3</sup>; b) **Processo n. 00600-00000120/2020-91-e**: Requerimento da Comissão de Fiscalização, Governança, Transparência e Controle da CLDF para que o TCDF realize auditoria acerca da política tarifária do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal (STPC).

9. Após exame das respostas, o Tribunal de Contas negou a cautelar requerida pela Representante e pediu novos esclarecimentos à SEMOB, por considerar insuficientes as informações prestadas, Decisão n. 4277/2019:

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu:

I – tomar conhecimento: a) dos esclarecimentos prestados pela: 1. Viação Pioneira Ltda. (e-DOC 2F9073CA-c), tendo em conta o previsto no item “III-a” da Decisão n.º 3.635/2019; 2. Secretaria de Estado de Transporte e Mobilidade do Distrito Federal – Semob/DF, por meio dos Ofícios SEI-GDF n.º 1389/2019 - SEMOB/GAB/ASTEC e documentos anexos (e-DOC CC66F22D-c) e Ofício SEI-GDF n.º 1419/2019 - SEMOB/GAB/ASTEC (e-DOC D3A7CE53-c), em cumprimento ao disposto no item II da Decisão n.º 3.635/2019; 3. Viação Piracicabana Ltda. (e-DOC 9404142E-c), em atenção ao preconizado no item “III-b” da Decisão n.º 3.635/2019; b) da Informação n.º 100/2019-DIGEM3 (e-DOC 028817E0-e);

II – **denegar a medida cautelar** requerida na representação e aditamento de e-DOCs n.ºs 6B81FAB2-c e BA310D1E-c, no tocante às Portarias n.ºs 71/2019, 72/2019, 80/2019 e 81/2019 – Semob/DF, por ausência dos requisitos previstos no art. 277, “caput”, do RI/TCDF;

III – **determinar à Secretaria de Estado de Transporte e Mobilidade do Distrito Federal – Semob/DF** que, no prazo de 15 (quinze) dias, em reiteração aos itens “II.b” e “II.c” da Decisão n.º 3.635/2019, encaminhe ao Tribunal: **a) toda a fundamentação técnico-legal que motivou a prolação das Portarias Semob n.ºs 72/2019 e 81/2019, remetendo, inclusive, em meio eletrônico, as planilhas, em formato Microsoft Excel, com as fórmulas correspondentes, que subsidiaram a confecção das tabelas constantes do anexo da Nota Técnica SEI-GDF n.º 1/2019 - SEMOB/ST/SUACOG/DITAR, de 01.08.2019; b) cópia digital do inteiro teor do Processo SEI-GDF n.º 00090-00000329/2019-63, concernente à “reavaliação de todos os processos de revisão tarifária instaurados durante a Concessão”, bem como dos demais autos que possuam relação com a matéria debatida no processo em exame;**

<sup>3</sup> Apensamento pendente de confirmação pelo TCDF, via decisão.



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

IV – dar ciência desta decisão aos representantes legais da Urbi Mobilidade Urbana, da Viação Piracicabana Ltda. e da Viação Pioneira Ltda.;

V – autorizar: a) o envio de cópia do relatório/voto do Relator e desta decisão à Semob/DF, a fim de auxiliar no cumprimento das diligências constantes do item III; b) o retorno dos autos à Secretaria de Fiscalização de Gestão Pública, Infraestrutura e Mobilidade – Segem/TCDF, para exame de mérito da Representação.

10. As respostas foram apresentadas, então, pelo **Ofício n. 51/2020 - SEMOB/GAB/ASTEAC**, (peça 76, e-doc 648E7C12), complementado pelo **Ofício n. 76/2020 - SEMOB/GAB/ASTEAC** (peça 83, e-doc 5D7E2E67), e **Ofício n. 249/2020-SEMOB/GAB/ASTEAC** (peça 85, e-doc F7A906DA).

11. Paralelamente, a **empresa Urbi**, denunciante, apresentou **recurso** contra o indeferimento da medida cautelar na Decisão n. 4277/2019, (peça 86, e-doc 9A85CAAD), que foi improvido, em face da Decisão n. 474/2020.

12. **No atual momento processual**, houve **exame de mérito**, em conjunto ao **Processo 5964/2015** (sugerindo-se a apensação), conforme a **Informação n. 57/2020-DIGEM3** (peça 94, e-doc 5948D51B), de lavra do Auditor de Controle Externo, coma acréscimos do Diretor pela **Informação n. 59/2020 –DIGEM3** (peça 95, e-doc 560F01F8), além de Cota Complementar de lavra do Sr. Secretário de Controle Externo, contando elogio funcional aos Auditores (peça 96, e-doc C5F87104).

13. A proposta de encaminhamento do Auditor de Controle Externo, **Informação n. 57/2020-DIGEM3** (peça 94, e-doc 5948D51B), foi a seguinte:

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

*I. tomar conhecimento da presente Informação;*

*II. conhecer do pedido aviado pela Viação Pioneira para fins de nova manifestação nos presentes autos (peça 50, p. 28), como se pedido de sustentação oral fosse, devendo a interessada ser intimada para que, em querendo, compareça à sessão plenária designada para realização de sustentação oral, nos termos do art. 136 do Regimento Interno deste Tribunal;*

*III. autorizar o levantamento do sobrestamento do Processo nº 5964/2015 e apensação aos presentes autos, para que a matéria relacionada à regularidade dos valores das tarifas técnicas estabelecidas nos Contratos de Concessão oriundos da Concorrência nº 01/2011-ST seja toda discutida e decidida nesta oportunidade, de modo a evitar a tomada de decisões conflitantes;*

*IV. no mérito, considerar procedente a Representação ofertada pela Urbi Mobilidade Urbana (Consórcio HP-ITA), peça 3, para os fins de:*

*a) considerar inválidas as Portarias/SEMOB n°s 71,72, 80 e 81/2019, editadas com a finalidade de revogar as anteriores Portarias/SEMOB de n°s 56 e 57/2018 e estabelecer novos valores de tarifas técnicas para as Concessionárias vencedoras da Bacia 1 (Viação*





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

*Piracicabana Ltda.) e Bacia 2 (Viação Pioneira Ltda), na Concorrência nº 01/2011-ST/DF, por ausência de fundamento legal para os aumentos concedidos;*

*b) em relação aos Contratos de Concessão originários da Concorrência nº 01/2011-ST, determinar a não aplicação do item 1 da Cláusula XI; dos subitens “1.3.a” e “1.3.b” da Cláusula XVII; e do item 4, da mesma Cláusula XVII, por afrontarem as disposições do art. 6º, § 1º, da Lei nº8.987/95, mormente o que refere ao princípio da modicidade das tarifas;*

*V. considerar improcedente a Representação formulada pelo Instituto Brasileiro de Estudo e Defesa das Relações de Consumo –IBEDEC/DF (e-doc 5CBC6979-e), conhecida pela Decisão nº 121/2018;*

*VI. determinar à Secretaria de Estado de Transporte e Mobilidade do Distrito Federal que:*

- a) anule as Portarias/SEMOB nºs71,72, 80 e 81/2019, além de outras eventualmente editadas com base nos estudos do GT criado pela Portaria Conjunta SEMOB/DFTANS nº 10/2019, retornando-se os efeitos das Portarias/SEMOB de nºs 56 a 60/2018;*
- b) abstenha-se de proceder às prorrogações dos Contratos de concessão oriundos da Concorrência nº 01/2011-ST, bem assim, deixe de proceder a quaisquer revisões nesses Contratos que não decorram efetivamente de fatos atribuíveis a álea econômica extraordinária (imprevisíveis ou previsíveis, mas de consequências incalculáveis);*
- c) inicie desde logo os procedimentos preparatórios com vista à deflagração de certame licitatório para proceder novas contratações relacionadas à concessão do serviço público de transporte coletivo por ônibus no Distrito Federal, em substituição aos contratos originários da Concorrência nº 01/2011-ST, após expiradas suas vigências;*
- d) abstenha-se de promover quaisquer pagamentos às Concessionárias decorrentes de diferenças de valores decorrentes de revisão tarifária procedida no âmbito dos Contratos de Concessão em tela até que sua validade seja decidida na Ação Popular nº2013.01.1.092892-0, devendo proceder à glosa dos valores que tiverem sido pagos em razão das alterações de valores realizadas pelas Portarias/SEMOB nºs72 e 81/2019, à razão de 1/12(um doze avos) ao mês;*

*VII. autorizar:*

- a. o encaminhamento de cópia desta Informação, do Relatório/Voto e da Decisão que vier a ser proferida: i. à Urbi Mobilidade Urbana (Consórcio HP-ITA); ii. à Viação Pioneira Ltda. iii. à Viação Piracicabana Ltda. iv. à Procuradoria-Geral do Distrito Federal, para as providências de sua alçada; v. à Secretaria de Estado de Transporte e Mobilidade do Distrito Federal; vi. à Câmara Legislativa do Distrito Federal;*
- b. a utilização dos estudos promovidos pela FGV (e-DOC 7E229394-e) como subsídios à auditoria no STPC prevista no PGA/2020;*
- c. o acompanhamento do cumprimento do quanto aqui determinado para quando das fiscalizações futuras afetas à matéria levadas a efeito por este Tribunal no âmbito da SEMOB/DF;*



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

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

14. Por sua vez, a proposta de encaminhamento apresentada pelo Sr. Diretor de Controle Externo, **Informação n. 59/2020 –DIGEM3**, oferecendo acréscimos de fundamentos da Lei nº 13.655/2018, que alterou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (peça 95, e-doc 560F01F8), foi a seguinte:

*23. Ante o exposto, sugere-se ao egrégio Plenário:*

*I. tomar conhecimento: a. das Informações nº 57/2020-DIGEM3 e 59/2020-DIGEM3; b. dos documentos associados aos presentes autos, referidos na Informação nº 57/2020-DIGEM3; c. dos Ofícios nº 51/2020-SEMOB/GAB/ASTEC (peça 76), nº 76/2020-SEMOB/GAB/ASTEC (peça 83) e nº 249/2020-SEMOB/GAB/ASTEC (peça 85), e respectivos anexos;*

*II. autorizar o levantamento do sobrestamento do Processo nº 5964/2015-e e sua apensação aos presentes autos, tendo em vista a conexão das matérias versadas nesses feitos;*

*III. considerar improcedente a Representação proposta pelo Instituto Brasileiro de Estudo e Defesa das Relações de Consumo (IBEDEC/DF) (peça 267 do Processo nº 5964/2015-e);*

*IV. considerar procedente a Representação proposta por Urbi Mobilidade Urbana (peça 3);*

*V. determinar à Secretaria de Estado de Transporte e Mobilidade do Distrito Federal que: a. anule as Portarias Semob nº 71, 72, 80 e 81 de 2019, por violação aos artigos 2º, II, 6º, capite § 1º, 29, I, e 30, capite parágrafo único, todos da Lei Federal nº 8.987/1995; e-*

*b. utilize, para fins de aferição da tarifa técnica cabível a cada concessionária contratada a partir da Concorrência Pública nº 01/2011-ST, os resultados alcançados pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) nos estudos contratados que fundamentaram a edição das Portarias Semob nº 56 a 60 de 2018, com os devidos reajustes;*

*c. glose, na proporção de 1/12 (um doze avos) ao mês, os pagamentos a maior realizados com base nas Portarias Semob nº 71, 72, 80 e 81 de 2019;*

*d. abstenha-se de proceder a revisões contratuais que não tenham por fundamento fatos imprevisíveis ou previsíveis, mas de consequências incalculáveis, que caracterizem efetiva álea extraordinária no âmbito dos serviços concedidos;*

*e. abstenha-se de proceder a revisões contratuais que tenham por fundamento dados e valores fornecidos pelas concessionárias não passíveis de efetivos controle e comprovação por parte da Semob;*

*f. em observância ao princípio da segurança jurídica, abstenha-se de renovar os contratos de concessão decorrentes da Concorrência nº 01/2011-ST, dando início desde já, caso não o tenha feito, aos procedimentos e estudos com vista a nova licitação para operação do STPC;*

*VI. com base no art. 126, § 1º, do Regimento Interno do TCDF: a. denegar o pedido da Viação Pioneira para manifestação após o fim da fase de instrução; b. conhecer como*



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

*memoriais eventuais documentos apresentados pelas concessionárias interessadas após o término da fase de instrução;*

*VII. autorizar: a.o envio de cópia das Informações nº 57/2020-DIGEM3 e nº 59/2020-DIGEM3, do Relatório/Voto e da Decisão que vier a ser proferida: i. à Urbi Mobilidade Urbana; ii. à Viação Pioneira Ltda.; iii. à Viação Piracicabana Ltda.; iv. ao Instituto Brasileiro de Estudo e Defesa das Relações de Consumo; v. à Secretaria de Estado de Transporte e Mobilidade do Distrito Federal; b. o envio de cópia integral dos Processos TCDF nº 22100/2019-e e 5964/2015-e ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT) e à Procuradoria-Geral do Distrito Federal, para ciência e demais providências que entenderem pertinentes;*

*VIII. restituir os autos à Segem, para as providências pertinentes.*

15. Os autos foram remetidos ao Ministério Público de Contas por meio do Despacho Singular n. 407/2020-GCIM, peça 98, e-doc D8E279E0-e.

16. O processo principal, **Processo 22100/2019**, trata do pedido de anulação interposto pela Empresa **URBI Mobilidade Urbana (Consórcio HP-ITA)** das **Portarias Semob nº 71 e 72/2019**, determinando a revisão tarifária em benefício da empresa **Pioneira**, em execução dos contratos de concessão dos serviços de transporte público coletivo de ônibus, no âmbito do DF (a partir da Concorrência 1/2011-ST). O processo foi estendido ao exame das **Portarias n. 80 e 81/2019**, que beneficiaram a empresa **Piracicabana**, conforme a Decisão TCDF nº. 3635/2019.

17. Há três processos apensos:

a) **Processo 5964/2015**, segundo a Decisão nº 477/15-CPT<sup>4</sup>, que trata do **exame das questões trazidas no Parecer 1103/2013-MF** (Proc. 12086/11), em especial quanto a **critérios antieconômicos da licitação** Concorrência 1/2011-ST e análise das **revisões contratuais** (Decisão nº 2391/2015) concedidas em face dos contratos derivados da Concorrência 1/2011-ST, incluída a **representação Instituto Brasileiro de Estudo e Defesa das Relações de Consumo** (IBEDDEC/DF) (peça 267 do Processo nº 5964/2015-e);

b) **Processo n. 23220/2019**: requerimento de membro da Câmara Legislativa do Distrito Federal, Deputado Chico Vigilante, aprovado pelo Gabinete da Mesa Diretora da CLDF, **solicitando a realização de uma auditoria nos dados que levam a fixação da tarifa técnica e aos consequentes repasses feitos** pelo Governo do Distrito Federal para as empresas do Sistema de Transporte Público de Passageiros a título de diferença entre essa tarifa técnica e a tarifa usuário;

c) **Processo n. 00600-00000120/2020-91-e**: Requerimento da Comissão de Fiscalização, Governança, Transparência e Controle da CLDF para que o TCDF realize **auditoria acerca da política tarifária** do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal (STPC).

---

<sup>4</sup> O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: (...) II – autorizar: 1) a realização de inspeção na SEMOB e onde se fizer necessária, a ser processada em autos apartados, para viabilizar o cumprimento do item II da Decisão nº 5935/2014; 2) o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento, para as providências pertinentes.





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

18. No atual momento processual são vistos:
- 1) questões preliminares;
  - 2) mérito do Processo 22100/2019, que engloba parte das revisões contratuais<sup>5</sup>, a partir da Concorrência 1/2011-ST;
  - 3) mérito do Processo 5964/2015, que trata dos contratos originais<sup>6</sup> a partir da Concorrência 1/2011-ST, e parte das revisões contratuais<sup>7</sup>, em razão de prejudicialidade em relação ao mérito do anterior e;
  - 4) encaminhamento sobre os demais apensos, Processo 00600-00000120/2020-91 e Processo 23220/2019.

**1. Questão prejudicial: pendência de trânsito em julgado de processo judicial**

19. A licitação de transporte público urbano, a partir da Concorrência n. 01/2011-ST, pela então Secretaria de Estado de Transporte, encontra-se em apuração pelo Poder Judiciário (Processo 2013.01.1.09289-0, Primeira Vara da Fazenda Pública do Distrito Federal, digitalizado para o PJe TJDF sob o n. 00051499720138070018<sup>8</sup>). Há vícios insanáveis da licitação, apurados pela sentença condenatória, confirmada em segunda instância, **decretando a nulidade do certame** e, por via reflexa, dos contratos<sup>9</sup>, mas pendente de trânsito em julgado.

20. No processo judicial, foram expostos indícios sobre a inexistência real competição entre os licitantes e a ausência de obtenção da melhor proposta, em face da ligação entre empresas constituintes de um mesmo grupo econômico, além da atuação do advogado Sacha Reck e seu escritório de advocacia na elaboração do edital de licitação, na

<sup>5</sup> 4ª Revisão contratual, a partir das Portarias 71, 72, 80 e 81/2019.

<sup>6</sup> Contrato de Concessão n. 11/2013-ST/DF, de 04/06/2013, empresa Viação Piracicabana Ltda. (Lote 1); Contrato de Concessão n. 01/2012-ST/DF, de 28/12/2012, empresa Pioneira Ltda. (Lote 2); Contrato de Concessão n. 07/2013-ST/DF, de 26/04/2013, Consórcio HP ITA (Lote 3); Contrato de Concessão n. 08/2013-ST/DF, de 26/04/2013, Auto Viação Marechal (Lote 4); Contrato de Concessão n.02/2012-ST/DF, de 28/12/2012, Expresso São José (Lote 5). Disponíveis em associados, ao Processo 5964/2015, juntados em 28/05/2015.

<sup>7</sup> 1ª revisão contratual a partir da Portaria 25/2015; 2ª revisão contratual, a Partir da Portaria 22/2016; 3ª revisão contratual, a partir das Portarias 56 a 60/2018;

<sup>8</sup> 1ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA DO DF - 20130110928920 - Ação Popular, 2013.01.1.181228-5, 2013.01.1.168241-2, 2013.01.1.137964-2, 2013.01.1.190491-4, 2014.01.1.116389-0

<sup>9</sup> Contrato de Concessão n. 11/2013-ST/DF, de 04/06/2013, empresa Viação Piracicabana Ltda. (Lote 1); Contrato de Concessão n. 01/2012-ST/DF, de 28/12/2012, empresa Pioneira Ltda. (Lote 2); Contrato de Concessão n. 07/2013-ST/DF, de 26/04/2013, Consórcio HP ITA (Lote 3); Contrato de Concessão n. 08/2013-ST/DF, de 26/04/2013, Auto Viação Marechal (Lote 4); Contrato de Concessão n.02/2012-ST/DF, de 28/12/2012, Expresso São José (Lote 5). Disponíveis em associados, ao Processo 5964/2015, juntados em 28/05/2015.



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

orientação de empresas licitantes sobre as impugnações à licitação, bem como nas sessões públicas de habilitação e julgamento das propostas de preços.

21. A sentença, prolatada em 25/01/2016, relata a atuação de Sacha Reck e seu escritório de advocacia em todas as posições do certame licitatório, nos seguintes termos:

Sustentam as autoras a existência de grupo econômico entre as empresas VIAÇÃO PIONEIRA, vencedora do certame no lote 02, e VIAÇÃO PIRACIBANA, empresa habilitada a participar no lote 01, fato que é vedado pelo edital. Junta documentos (fls. 48/261).

Argumentam sobre o comprometimento direto entre as empresas VIAÇÃO MARECHAL e VIAÇÃO PIRACIBANA com o Escritório de Advocacia GUILHERME GONÇALVES & SACHA RECK, favorecendo as conquistas pelas Bacias 01 e 04. (...)

**Trata-se de ação popular com o objetivo de anular a Concorrência Pública n. 01/2011-ST/DF.** Dessa forma, por apego ao princípio da correlação, o mérito sentencial apegar-se-á, exclusivamente, ao quanto pedido na inicial, **sem tecer juízo de valor a respeito de eventual condenação por dano causado ao erário.** (...)

DA ATUAÇÃO DE SACHA BRECKNFELD RECK  
(...)

**Da análise dos incontáveis documentos que compõem o presente feito, não resta nenhuma dúvida de que o advogado acima nominado atuou ILICITAMENTE na gestão e consultoria no âmbito da Comissão Especial de Licitação. Aliás, a franca atuação do advogado não é sequer negada por qualquer dos Réus, inclusive o Distrito Federal (a esse respeito o conteúdo da contestação, especialmente as fls. 706 e 708).**  
(...)

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

Frise-se que os Réus, inclusive o DF, até agora não conseguiram, retidamente, explicar a natureza jurídica da "consultoria" de SACHA BRECKNFELD RECK, tampouco a forma de sua contratação e o pagamento. Transcrevo parte do bem elaborado parecer do Fiscal da Ordem Jurídica e, assim o fazendo, adoto como fundamentação dessa sentença (fundamentação *per relationem*, por referência ou *aliunde*), *in verbis*:

"Isso porque, conforme cópia dos Termos de Declaração de parte dos integrantes da Comissão de Licitação, as quais, na condição de custos legis, o MP pede vênias para juntar nesse momento, a eleição dos membros desse importante órgão público foi marcada pela falta de critério, pela falta de rigor e, ainda, pela surpresa e falta de treinamento dos eleitos.

De fato, os senadores nomeados para o exercício da função pública de membro da Comissão Especial de Licitação declararam neste Ministério Público que tomaram conhecimento das suas escolhas para o mltlS em questão por meio do Diário Oficial do Distrito Federal, em data próxima ao início dos trabalhos da comissão. E o pior é que, conforme mais adiante se detalhará, os escolhidos para membro da comissão ou não detinham capacidade técnica para enfrentar as questões relacionadas à licitação do transporte do DF ou concordaram que o advogado Sacha Reck decidisse em seus lugares.  
(...)

Com esse expediente deliberado de escolha aleatória e distanciada de qualquer preocupação com o interesse público, o então Secretário de Estado de Transportes do DF, criou o terreno para que o advogado Sacha Reck, no lugar do órgão público designado pela Lei 8.666/93, atuasse decidindo as questões que determinaram o resultado da licitação de mais de 10 BILHÕES DE REAIS. Já nesse ponto é imperioso reconhecer a conduta desidiosa e improba do ex-gestor máximo da Pasta



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL TERCEIRA PROCURADORIA

de Transportes, José Walter Vazquez, o qual, num certame bilionário e que foi estabelecido para perdurar por dez anos com possibilidade de prorrogação por igual período, formatou uma Comissão de Licitação de faz de contas, que viria a chancelar as orientações jurídicas do advogado Sacha Reck. (...)

Embora o advogado Sacha Reck não tenha sido formalmente eleito como membro da Comissão Especial de Licitação, o que na prática ele fez foi praticar os atos no lugar desse órgão. Deveria esta opção vir acompanhada dos fundamentos que a amparassem. Não veio, senão com informações de que seria conveniente contar com os serviços de consultor jurídico do profissional.

**O Ministério Público, assim, concorda com a afirmação das autoras populares de que a atuação do advogado Sacha Reck na Comissão de Licitação, mesmo que analisada em apartado da nomeação ilícita dos membros da Comissão, é absolutamente ilegal. Antes de se debruçar sobre a forma como o advogado foi incorporado à fase externa do certame e antes de tratar das atividades desenvolvidas pelo advogado em questão no seio da Comissão, convém destacar que ele já havia atuado na fase interna da licitação, quer dizer, antes de se imiscuir nas questões afetas à habilitação e ao julgamento das propostas encaminhadas pelas empresas participantes da disputa, Sacha Reck havia atuado na elaboração do edital de licitação e do projeto básico do certame.**

**Então, após trabalhar na confecção dos importantes documentos que ditam as regras do certame, Sacha Reck foi subcontratado no bojo de um contrato mantido pelo Distrito Federal com a empresa ARCADIS LOGOS, o qual teve seu objeto ampliado indevidamente para incorporar os préstimos de sua consultoria jurídica para a fase externa do certame.**

**A pretexto de oferecer um assessoramento jurídico, Sacha Reck passou a oferecer minutas ditando todos os passos que determinaram o resultado do certame à Comissão Especial de Licitação.**

**É o que se pode verificar de um desses documentos que o Ministério Público pede vênias para colacionar a seguir, no qual o advogado em questão, em face de um questionamento feito por uma das empresas participantes da licitação, oferece uma minuta de resposta para a Comissão de Licitação.**

... (...)

...

**Portanto, o Ministério Público entende que os atos praticados e o processo licitatório referidos nesta ação estão maculados pelo envolvimento indevido do advogado Sacha Reck no certame, pois, como dito, ele atuou no lugar de uma Comissão de Licitação de faz de contas; ele foi subcontratado indevidamente para exercer uma consultoria jurídica sem qualquer fundamento concreto, em burla à obrigatoriedade de se licitar a contratação desse serviço; ele foi incorporado como se membro da Comissão de Licitação fosse, sem que a Administração Pública justificasse essa opção; e ele exerceu atividades próprias da Procuradoria Geral do Distrito Federal.**

**Apesar do respeito que este Ministério Público mantém em relação à Procuradoria do Distrito Federal, no presente caso, vê-se que o órgão defende atos que claramente violaram suas atribuições institucionais e que contrariam princípios e regras claras da Administração Pública."**

Com as fotografias de fls. 24 e 26, fácil fica a constatação de que o advogado SACHA RECK não atuava como mero consultor (mesmo que se admitisse, por hipótese, o cabimento dessa atípica figuração na Comissão Especial de Licitação). Pela desinibição da atuação, o mesmo figurava como mentor de toda a contratação, inclusive redigindo "minutas" de respostas oficiais que a Comissão daria aos licitantes (a respeito, vide os scanners contidos no bojo do parecer ministerial, especialmente às fls. 1539-v, 1540 e 1541-v). Quem assim delibera acaba por escancarar a parceria com todos os envolvidos. (...)

**A título de exemplo, vê-se a procuração de fls. 882, onde a Ré AUTO VIACÃO MARECHAL LTDA, em período contemporâneo, contratou o escritório para propositura de ações judiciais perante a Justiça paranaense.**

**Não foi à toa que a decisão liminar bem frisou: "a atividade de consultoria realizada pelo Escritório de Advocacia Guilherme Gonçalves & Sacha Reck ultrapassou a função de mera consultoria, atuando como efetivos julgadores dos atos relacionados ao processo licitatório, especialmente as questões à habilitação dos concorrentes" (fls. 671). (...)**



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

E a desvergonha prossegue durante a tramitação do processo quando se lê a manifestação ministerial de fls. 1487/1498, onde o Parquet compara o Ofício 1032/2013 GAB/ST, de fls. 356/403, com a manifestação apresentada pelo advogado SACHA RECK perante a Delegacia de Crimes Contra a Administração Pública. A conclusão não pode ser outra que não aquela atingida pelo Promotor de Justiça: "o referido profissional, após a deflagração de investigações em torno de possíveis ilegalidades praticadas na licitação do transporte público urbano pelos órgãos de controle, passou a defender não só a si, mas também a Secretaria de Transportes". (...)

**DA ÍNTIMA RELAÇÃO ENTRE OS SÓCIOS E DIRETORES DAS SOCIEDADES ENVOLVIDAS - FORMAÇÃO DO GRUPO ECONÔMICO**

Um segundo e não menos importante argumento para se anular a concorrência em questão é o inegável liame existente entre as plurais sociedades envolvidas.

É claro que seria pueril buscar um elemento de prova que mostrasse, de forma insofismável, que uma pessoa jurídica teve dupla participação na disputa, ou que "combinou" procedimentos e preços com outra. Mas a subliminar ligação delas é notória.

O Edital de Concorrência nº 01/2011, em seu item 16.1, dispõe ser defeso a participação de pessoas com controle societário e/ou administrativo comuns com outro proponente ou pessoa integrante de outro consórcio que concorra em qualquer dos lotes da licitação.

Seria ingenuidade acreditar que não há relação entre as "n" empresas mencionadas na RECOMENDAÇÃO de fls. 337/342.

**A convergência de indícios de que essas sociedades estão amalgamadas é por demais evidente, seja pela composição societária (ou de administradores) comum, seja pelo "nome familiar" reiteradamente repetitivo: CONSTANTINO.**

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

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

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

Por exemplo, o Sr. PAULO SÉRGIO COELHO é sócio Diretor da sociedade COMPORTE PARTICIPAÇÕES S.A (vide fls. 146) e, por sua vez, esse mesmo cidadão compõe a viação PIRACICABANA (através da GLARUS PARTICIPAÇÕES S.A.), assim como a VIAÇÃO UNIÃO (que tem como sócia as Sra. AURISTELA e CRISTIANE CONSTANTINO, sócias da VIAÇÃO PIONEIRA).

Ocorre que as Rés VIAÇÃO PIRACICABANA e PIONEIRA têm em comum alguns sócios/administradores com a EXPRESSO UNIÃO, que também disputou a concorrência, sendo esta, por sua vez, sócia remanescente da UNIÃO TRANSPORTE DE ENCOMENDAS E COMÉRCIO DE VEÍCULOS LTDA.

Outro exemplo é que as Senhoras AURISTELA e CRISTIANE (que compõem a VIAÇÃO PIONEIRA), também fazem parte da EXPRESSO UNIÃO, juntamente com outros sócios, entre eles PAULO SÉRGIO (que, por sua vez, compõe a VIAÇÃO PIRACICABANA).

Às fls. 1172 há um quadro com a composição das Sociedades Expresso União, Viação Pioneira e Viação Piracicabana que permite uma melhor compreensão da formação do grupo econômico, o qual colaciono à presente decisão.

**DISPOSITIVO**

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



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

(...). (*Grifos nossos*).

22. No exame dos recursos, o Acórdão proferido pela 3ª TURMA CÍVEL do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios acrescentou considerações sobre a suspeição ao preço final contratado, destacando que ***“as empresas vencedoras lograram êxito no certame apresentando tarifas muito próximas ou praticamente iguais às tarifas máximas previstas no edital, o que implica em prejuízo indireto eis que demais empresas, que apresentaram tarifas mais acessíveis, foram consideradas inabilitadas”***<sup>10</sup>.

23. Após embargos de declaração, houve modulação dos efeitos da decisão para **365 dias após o trânsito em julgado da matéria**<sup>11</sup>, conforme o Acórdão 1233612, de 04 de março de 2020 (doc 14766954, do Processo 00051499720138070018, TJDFT).

24. No processo judicial foram admitidos recursos especiais interpostos pelo **Consórcio HP-ITA e do Distrito Federal**, aguardando a remessa ao Superior Tribunal de Justiça, o que implica a ausência de trânsito em julgado da matéria.

25. A pendência de trânsito em julgado acerca da invalidade da Concorrência e, por consequência, dos contratos firmados, não obsta à aferição sobre a **execução dos serviços**, pelo critério da **economicidade**, posto que é desdobramento das funções constitucionais do Tribunal de Contas, em homenagem ao princípio da independência entre as instâncias judicial e administrativa. Ainda, a sentença proferida, em primeira instância, **destacou que não teceria considerações sobre eventual condenação por dano causado ao erário**, por não ser objeto do pedido da inicial. Com mais razão, deve o Tribunal de Contas se debruçar sobre as questões de preços e custos.

26. Assim, deverá o Tribunal de Contas, em consonância ao proposto pelo Corpo Técnico, **levantar o sobrestamento** do Processo 5964/2015-e, para exame de mérito em conjunto do Processo 22100/2019, em face da Decisão 5591/2018<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> Acórdão 1144188, 20130110928920APO, Relator: GILBERTO PEREIRA DE OLIVEIRA, 3ª TURMA CÍVEL, data de julgamento: 28/11/2018, publicado no DJE: 17/12/2018. Pág.: 479/485.

<sup>11</sup> “DOU PARCIAL provimento aos embargos de declaração opostos por CONSÓRCIO HP-ITA apenas para retificar o dispositivo do acórdão e a ementa no que tange à modulação dos efeitos da sentença a contar de 365 (trezentos e sessenta e cinco dias) do trânsito em julgado da demanda, mantendo incólume o restante do acórdão atacado”.

<sup>12</sup> O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – conhecer das contrarrazões apresentadas em atendimento ao item II.a da Decisão nº 4043/2017; II – negar provimento ao recurso interposto pelo Ministério Público junto à Corte em face da Decisão nº 3633/2017, **mantendo, assim, o sobrestamento do exame do feito até o julgamento em segunda instância do Processo APO nº 2013.01.1.092892-0 e a conclusão dos estudos contratados pela Secretaria de Estado de Mobilidade junto à Fundação Getúlio Vargas**; III – autorizar: a) a ciência desta decisão aos interessados; b) o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento, para os fins pertinentes, inclusive, o acompanhamento dos desdobramentos do Processo nº 2016.01.1079632-4, em curso no TJDFT. O Conselheiro MÁRCIO MICHEL deixou de atuar nos autos, nos termos do art. 153, § 1º, do RI/TCDF.





MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
TERCEIRA PROCURADORIA

**2. Do mérito dos Processos 5964/2015 e 22100/2019**

***2.1 Dos contratos: irregularidades dos parâmetros de formação dos preços, incluída a Taxa Interna de Retorno (Processos 5964/2015)***

27. Os contratos firmados a partir da Concorrência n. 1/2011-ST, entre a então Secretaria de Estado de Transporte e as empresas vencedoras da licitação foram: Contrato de Concessão n. 11/2013-ST/DF, de 04/06/2013, empresa Viação Piracicabana Ltda. (Lote 1); Contrato de Concessão n. 01/2012-ST/DF, de 28/12/2012, empresa Pioneira Ltda. (Lote 2); Contrato de Concessão n. 07/2013-ST/DF, de 26/04/2013, Consórcio HP ITA (Lote 3); Contrato de Concessão n. 08/2013-ST/DF, de 26/04/2013, Auto Viação Marechal (Lote 4); Contrato de Concessão n.02/2012-ST/DF, de 28/12/2012, Expresso São José (Lote 5)<sup>13</sup>.

28. Segundo o exame da Unidade Instrutiva, os critérios da licitação constaram diversas irregularidades sob a formação dos preços (**Informação n. 84/2015**, quando o Corpo Técnico examinou o **Parecer 1103/2013-MF**, peça 81, e-doc 1A2C78F1-e, Processo 5964/2015):

- 1) utilização de TIR superestimada, em especial, na utilização de financiamento incentivado para investimentos, caso em que a TIR pode chegar a 40%;
- 2) não abordagem da desoneração da folha de pagamento, subsídio previsto na Lei n.º 12715/12, ocasionando possível majoração da TIR e da tarifa técnica;
- 3) erro de cálculo da “depreciação contábil”, ocasionando majoração da TIR e da tarifa técnica;
- 4) inconsistência da despesa de pessoal na planilha do anexo II.11, balizadora das propostas dos licitantes, implicando majoração da TIR e da tarifa técnica;
- 5) alegação de sigilo e não disponibilização, pela Secretaria de Transportes, do orçamento detalhado e dos memoriais de cálculo da revisão dos dados de quilometragem e do tempo estimado de viagens, que definem a tarifa técnica, em afronta ao artigo 7º, inciso I e §2º, I e II, da Lei n.º 8666/93;
- 6) participação das empresas Viação Pioneira, vencedora da bacia 2, e Viação Piracicabana, vencedora da bacia 1, controladas pela empresa Expresso União, todas pertencentes ao grupo da família Constantino, caracterizando mesmo grupo econômico, em clara afronta ao item 16.1.2-“g” do Edital; e
- 7) conflito de interesse na atuação do Sr. Sacha Reck, ao participar da elaboração do projeto básico e do Edital, dos procedimentos de execução da licitação e como advogado de empresas licitantes, em clara transgressão ao artigo 9º da Lei n.º 8666/93.

29. As falhas identificadas pela Unidade Instrutiva são causa para que declare a nulidade do procedimento licitatório, pois implicaram inconsistência sobre os parâmetros de formação de custos, o que se agravou pelo possível superfaturamento da Taxa Interna de Retorno, declaradas nas propostas de preços.

30. Em que pese a notória nulidade do procedimento licitatório, a SEMOB optou por dar continuidade à execução, em evidente risco de dar causa a prejuízos ao poder público e à sociedade, em face da prática de taxas de retorno abusivas, se consideradas

<sup>13</sup> Disponíveis em associados, ao Processo 5964/2015-e.



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

outras contratações da mesma época, como em levantou o Corpo Técnico, por ocasião da Informação n. 84/2015 (Processo 5964/2015).

31. A pendência de processo judicial não obstará à Secretaria de Mobilidade Urbana para declarar a nulidade da licitação e contratos, o que poderia fazer de ofício, em face do poder de autotutela, que a autoriza a corrigir os próprios atos, anulando-os quando ilegais, a teor das Súmulas 349 e 476, do Supremo Tribunal Federal, e art. 53 da Lei 9.784/99. Todavia, não houve a anulação por iniciativa da SEMOB dos atos e contratos em referência.

32. A demora do processo judicial também contribuiu à execução dos contratos fundados em procedimento licitatório nulo. A partir da modulação dos efeitos da decisão judicial declaratória sobre a nulidade houve uma situação, no mínimo, particular, porquanto possibilitou a continuidade de execução, a despeito das irregularidades apresentadas no âmbito judicial, que se somaram às irregularidades sobre a formação dos preços, vistas nos processos no âmbito do Tribunal de Contas do Distrito Federal.

33. No caso em exame, encontram-se em execução contratos que, no entender do Ministério Público de Contas são nulos de pleno direito, porquanto originadas de licitação nula. Além disso, os contratos foram objetos de reajustes e revisões de natureza duvidosa, o que implicaram a consolidação do chamado “**jogo de planilha**”, conforme será visto à frente.

34. Em síntese, as falhas atinentes à formação de preços dos contratos podem ser reunidas em três grupos: 1) falhas sobre a não desclassificação de propostas com Taxas Internas de Retorno incompatíveis à precificação do mercado; 2) falhas dos demais componentes de custos das planilhas da licitação e/ou sobrepreço dos componentes, como erros de depreciação, erros de parâmetros de despesas de pessoal e não desoneração de tributos, dentre outros; 3) critérios abusivos de revisões contratuais, sobre o repasse integral dos riscos de demanda (e quilometragem rodada) ao Poder Público, e repasse integral sobre quaisquer variação dos componentes de custos, em afronta à norma de regência sobre a execução dos serviços “por conta e risco do concessionário” e afronta aos Princípios de Eficiência e Modicidade Tarifária, com o agravamento sobre o risco de “jogo de planilha”.

35. Considerando a natureza das falhas e a dificuldade para se corrigi-las, mantendo-se os contratos em vigor, e em vista de que se evitem maiores imbróglis jurídicos e processuais, recomenda-se a **imediate anulação da licitação e contratos** em referência, viabilizando todas as correções dos parâmetros econômico-financeiros.

### **2.1.1 Contratos: falhas sobre a formação da Taxa Interna de Retorno**

36. Segundo o Corpo Técnico, o Tribunal de Contas da União tem jurisprudência no sentido de que “*a utilização da TIR em licitações para concessão deve ser calculada e fornecida pelo Poder Concedente, a partir do Custo Médio Ponderado de Capital ou WACC (Weighted Average Cost of Capital)*”.

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



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

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

37. No caso em exame, não foi isso que ocorreu. As empresas licitantes definiram os valores de Taxas Internas de Retorno (TIR), o que também foi combinado com valores positivos de Valor Presente Líquido (VPL). Essa combinação se deu a partir da declaração de uma taxa de desconto que zerou o VPL e outra, que foi chamada de Taxa Interna de Retorno, gerando o VPL positivo<sup>14</sup>.

38. O Corpo Técnico fez o levantamento das taxas praticadas pelo mercado (Informação n. 84/2015, peça 81, e-doc 1A2C78F1-e, Processo 5964/2015-e), à época: 8,95% a.a. (Concorrência n. 131/2008 da Prefeitura de Belo Horizonte; 8% a.a. (Concorrência n. 3/2014 da Prefeitura de Porto Alegre); 8,95% a.a. (Concorrência n. 5/2009 da URBS Urbanização de Curitiba); e 8,45% (Licitação 2/2014 da Agência Nacional de Transporte Terrestre)<sup>15</sup>.

39. Essas taxas destoam das propostas de preços da licitação, que foram cotadas a Taxas Internas de Retorno (TIRs) por valores mais altos (exceto quanto à Concessionária Urbi, que apresentou a taxa de 6,97% a.a.: a) Piracicabana – 18,18% a.a.; b) Pioneira – 15,30% a.a.; c) Marechal 14,96% a.a.; d) São José – 15,96% a.a. Assim, considera-se que as taxas apresentadas por quatro das cinco empresas contratadas **estão com sobrepreço**, o que deverá ser avaliado em conjunto com os demais componentes de custos licitados.

40. Esse sobrepreço da TIR, ainda, combinado com a subestimativa/erro de alguns componentes de custos, é indicativo de “**jogo de planilha**”. Como o critério do julgamento da licitação foi o de MENOR TARIFA, essa combinação permitiu manter a tarifa competitiva, de início, e altas Taxas Internas de Retorno, de forma artificial. Posteriormente, quando da revisão contratual, mantêm-se as taxas internas de retorno elevadas, o que pode ser combinado ou não com restabelecimentos dos parâmetros de custos subestimados, o que tem um efeito multiplicador e desproporcional em relação à real oneração da parte sobre o acréscimo de custos. Propostas de preços com tais inconsistências, na fase de licitação, deveriam ter sido desclassificadas, o que, de fato não ocorreu.

41. Por esse motivo, em concessões reguladas por Taxa Interna de Retorno a taxa costuma ser definida pelo Poder Público em um percentual fixo, não se admitindo variação, ou indicada por percentual máximo, tendo como referência mais aceita o *Custo Médio Ponderado de Capital ou WACC (Weighted Average Cost of Capital)*”. O entendimento

---

<sup>14</sup> Essas Taxas Internas de Retorno foram calculadas com VPL positivo e encontram-se nominalmente indicadas como TIR de cada empresa, nas propostas de preços da licitação. Do ponto de vista técnico, a TIR é a taxa que corresponde ao VPL nulo, mas na Concorrência n. 1/2011-ST, foi considerada como TIR as taxas com VPL positivo. Acredita-se que essa inconsistência veio compensar a falta de informação da planilha de custos sobre o lucro objeto da concessão. Na prática, durante a execução do contrato, foi considerada a TIR como sendo a declarada, uma vez que foi identificada como tal, em que pesem as inconsistências de nomenclatura. Essas taxas são comparáveis aos parâmetros de preços praticados do mercado, pois, de fato, foram as taxas de remuneração do projeto, englobando custos e lucros. Os preços de taxas praticadas pelo mercado são comparáveis diretamente pois englobam custos e lucros médios do ramo de atividade.

<sup>15</sup> Em acréscimo, tem-se o trabalho publicado pela Agência de Transporte do Estado de São Paulo, apontando a precificação da TIR ao parâmetro de 7,53% a.a., por meio do custo ponderado de capital.



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

encontra-se consolidado desde 2003, a partir do Acórdão nº 1757/03, do Tribunal de Contas da União.

42. Em sendo parâmetro de revisão contratual<sup>16</sup> o assunto será retomado à frente, quando do exame de estudos contratados com a Fundação Getúlio Vargas, cujas taxas se encontram, ainda, superestimadas.

**2.1.2 Contratos: falhas materiais sobre os demais parâmetros de formação dos preços e custos**

43. A análise inicial sobre as falhas de formação de preços da licitação e contratos foram muito bem examinados na Informação n. 84/2015 (peça 81, e-doc 1A2C78F1-e, Processo 5964/2015-e), quando o Corpo Técnico concluiu pela procedência do denunciado no Parecer 1103/2013-MF, da seguinte forma:

- 1) procedência sobre as falhas dos erros da depreciação contábil, o que acarretou majoração da TIR e tarifa;
- 2) procedência sobre não consideração dos efeitos do financiamento (que acarretou a não redução da TIR para as revisões contratuais);
- 3) procedência sobre o não repasse da desoneração da folha de pagamento em face da Lei n. 12.715/2012 (para as empresas Piracicabana, Urbi e Expresso São José), o que acarretou majoração da TIR e tarifa;
- 4) procedência sobre erros de despesas de pessoal adotadas no parâmetro de referência da SEMOB.

44. O assunto será retomado à frente, quando do exame das revisões contratuais, e exame de estudos contratados com a Fundação Getúlio Vargas (peça 263, e-doc [7E229394-e](#), do Processo 5964/2015), porquanto não resolveram os problemas identificados desde os contratos iniciais e, ainda, apresentaram majoração de outros componentes.

**2.1.3 Contratos: ilicitude sobre os critérios sobre o risco de demanda**

45. Sobre o risco de demanda, cabe pontuar algumas considerações.

46. No Brasil, prevalece a teoria das áleas enquanto parâmetro objetivo consagrado pela doutrina administrativista das concessões públicas, segundo a Lei 8987/95, sendo as áleas ordinárias de responsabilidade do concessionário e as áleas extraordinárias passíveis de repasse ao Poder Público<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> A TIR do projeto (ou desalavancada) é aquela utilizada na licitação, como critério de preço máximo. A TIR para a revisão contratual é comumente estabelecida como sendo a TIR do acionista (alavancada), repassando os ganhos para a redução da tarifa. (Informação n. 85/2015).

<sup>17</sup> DI PIETRO. Parcerias na Administração Pública. Concessão, Permissão, Franquia, Terceirização, Parcerias Público-Privada e Outras Formas. 10ª ed. São Paulo: Atlas. p. 101.



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

47. O risco de demanda por ser álea ordinária é entendido como **risco da atividade empresarial**<sup>18</sup>. Em consequência, a alocação primeira do risco de demanda, segundo Maurício Portugal Ribeiro, é para o parceiro privado ou concessionário<sup>19</sup>.

48. Segundo **Graeff & Martins**, essa alocação é reforçada em face da assimetria de informação, considerando que o concessionário terá acesso facilitado aos dados de demanda e, nem sempre, o Poder Público terá acesso a esses dados<sup>20</sup>. Admite-se, segundo a parte da doutrina especializada, em que pese a ausência de lei autorizativa para as concessões públicas em sentido estrito, que o risco de demanda da contratação seja compartilhado, nos casos em que seja muito alto<sup>21</sup>. A lógica para a repartição de riscos é alocá-lo a quem melhor poderá tratá-lo e quem terá melhores informações e condições de mitigá-lo<sup>22</sup>.

49. Todavia, a disposição por meio de “matriz de riscos” não poderá implicar subversão ao propósito da norma de regência, Lei n. 8987/95, onde prevê que o serviço público é concedido por conta e risco do concessionário, enquanto conteúdo teleológico.

50. Nessa direção vem se consolidando a aplicação da Lei de Concessões pelo Poder Público. Ao examinar outras contratações de transporte público por meio de ônibus, o que se constata é que o risco de demanda tem sido levado aos contratos públicos como **risco privado**, em consonância à teoria das áleas, a exemplo das concessões de rodovias federais: 1ª etapa e 2ª etapa, da fase I, além da 2ª etapa, fase II da Concessão do TAV, ambos da Agência Nacional de Transportes Terrestres<sup>23</sup>.

51. No caso do Distrito Federal, em exame, os contratos derivados da Concessão determinaram a assunção dos riscos integrais de demanda pelo Poder Concedente, pela redução da quantidade de passageiros e da quilometragem rodada, de forma ilícita e sem que existisse nenhuma justificativa condizente com a escolha excepcional<sup>24</sup>.

---

<sup>18</sup> GRAEFF, Fernando; MARTISN, Francisco, Giusepe Donato. **Uma análise da alocação de riscos nos contratos para prestação de serviços públicos**: o caso do transporte rodoviário interestadual de passageiros por ônibus. p. 5. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/uma-analise-da-allocacao-de-riscos-nos-contratos-para-prestacao-de-servicos-publicos-o-caso-do-transporte.htm>

<sup>19</sup> RIBEIRO. Maurício Portugal. Concessões e PPPs. Melhores práticas em licitações. São Paulo: ed. Atlas, 2011. p. 92.

<sup>20</sup> GRAEFF, Fernando; MARTISN, Francisco, Giusepe Donato. **Uma análise da alocação de riscos nos contratos para prestação de serviços públicos**: o caso do transporte rodoviário interestadual de passageiros por ônibus. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/uma-analise-da-allocacao-de-riscos-nos-contratos-para-prestacao-de-servicos-publicos-o-caso-do-transporte.htm>

<sup>21</sup> RIBEIRO. Maurício Portugal. Concessões e PPPs. Melhores práticas em licitações. São Paulo: ed. Atlas, 2011. p. 92.

<sup>22</sup> GRAEFF, Fernando; MARTISN, Francisco, Giusepe Donato. **Uma análise da alocação de riscos nos contratos para prestação de serviços públicos**: o caso do transporte rodoviário interestadual de passageiros por ônibus. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/uma-analise-da-allocacao-de-riscos-nos-contratos-para-prestacao-de-servicos-publicos-o-caso-do-transporte.htm>

<sup>23</sup> Ibidem p. 15-16.

<sup>24</sup> Os riscos de demanda por assimetria de informação para o concessionário são mitigados, de forma objetiva, no caso do Distrito Federal, uma vez que os passageiros são objeto de contagem pela própria concessionária, além de que, na gestão dos serviços do Sistema de Bilhetagem Automática (sistema que faz o controle das vendas de passagens e dados de demanda), há participação operacional das Concessionárias do STPC, o que foi formalizado pela Lei 4.011/2007, nos textos original e alterado posteriormente, e pelo Decreto nº 37.067, de 20 de janeiro de 2016.





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

52. E mais grave: como bem pontuou o Corpo Técnico (**Informação n. 57/2020–DIGEM3**, peça 94, e-doc 5948D51B, Processo 22100/2019), a sequência dos fatos pode ter dado azo ao “**jogo de planilha**”, com prejuízos ao Poder Público, por ocasião dos reajustes, sem embargo de caracterizar **remuneração por serviços que, de fato, não foram prestados ou disponibilizados**, em claro prejuízo ao erário.

53. Sobre os contratos, o Ministério Público opina em conformidade com os achados da Informação n. 84/2015, para que a SEMOB anule todos os atos administrativos e contratos em referência, considerando os ilícitos apurados desde a licitação.

54. Alternativamente, caso o Tribunal entenda por manter os contratos, o Ministério Público entende que deverá determinar anulação de algumas das cláusulas do contrato sobre as revisões contratuais, para que se viabilize o justo equilíbrio de encargos de parte a parte.

**2.2 Do mérito dos reajustes e revisões dos contratos (Processos 5964/2015 e 22100/2019)**

55. O equilíbrio econômico-financeiro tem sua origem no inciso XXI, art. 37, da Constituição Federal de 1988, que determina, nas contratações públicas, o estabelecimento de cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, “***mantidas as condições efetivas da proposta***”.

56. Segundo a doutrina, o restabelecimento da equação econômico-financeira contratada se dá de duas maneiras: 1) por meio de **reajuste**, gênero que contempla duas espécies, **reajuste e repactuação**, denominados como áleas ordinárias, destinado a readequar o valor do contrato à variação dos custos contratuais, num dado período, “seja por meio da adoção de índices pré-estabelecidos (reajuste), seja por meio da renegociação de todos os custos envolvidos na contratação (repactuação)”<sup>25</sup>; e 2) por meio de **revisão**, que se destina a recompor o equilíbrio do contrato pela superveniência de fatos imprevisíveis, ou previsíveis, mas de consequências incalculáveis, também chamadas de áleas extraordinárias<sup>25</sup>.

**2.2.1 Dos reajustes**

57. Conforme a lei de concessões públicas, Lei n. 8.987/95, lei geral que regulamenta o instituto jurídico das concessões, o reajuste tem previsão como cláusula essencial dos contratos administrativos:

Art. 23. São cláusulas essenciais do contrato de concessão as relativas:

(...) IV - ao preço do serviço e aos critérios e procedimentos para o reajuste e a revisão das tarifas; (...).

58. As definições da Lei n. 8.666/1993 complementam a compreensão sobre o instituto, nos termos do inciso XI do art. 40 da Lei 8.666/1993:

<sup>25</sup> PROCURADORIA GERAL DO DISTRITO FEDERAL. Parecer PGDF n. 172/2014. Disponível em: <http://parecer.pg.df.gov.br/>



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

Art. 40. O edital conterà no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

XI - critério de reajuste, que deverá retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais, desde a data prevista para apresentação da proposta, ou do orçamento a que essa proposta se referir, até a data do adimplemento de cada parcela; [\(Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994\)](#)

59. Ainda, segundo o §8º do art. 65 da Lei 8.666/1993, *“a variação do valor contratual para fazer face ao reajuste de preços previsto no próprio contrato, as atualizações, compensações ou penalizações (...) não caracterizam alteração do mesmo, podendo ser registrados por simples apostila, dispensando a celebração de aditamento”*.

60. Em síntese, o reajuste busca compensar os efeitos inflacionários sobre a composição de custos, não caracterizando propriamente uma alteração contratual, nos termos da norma de regência.

61. No caso em exame, os contratos derivados da Concorrência n. 1/2011-ST, firmados pela Secretaria de Estado de Transporte e pelas empresas concessionárias do STPC, foram executados, sendo reajustados por critérios definidos no contrato, onde a taxa aplicada ao reajuste se orientou pela variação dos preços dos principais componentes de custos das empresas concessionárias: a variação sobre o preço do **óleo diesel (peso 17%)**, variação dos **custos de mão-de-obra (peso 50%)**, variação de **preços de peças e automóveis (peso 28%)** e variação do **IGPDI (peso de 5%)**.

**CLÁUSULA XVI**

**Do Reajuste da TARIFA**

1. O valor da TARIFA TÉCNICA será reajustado, a cada 12 (doze) meses, contados da data-base inicial de apresentação da PROPOSTA FINANCEIRA vencedora da licitação.

2. **O reajuste anual da TARIFA TÉCNICA será realizado mediante a aplicação da seguinte fórmula:  $TR = TP \times \{1 + [0,17 \times ((PRDi - PRDo)/PRDo) + 0,50 \times (VP) + 0,28 \times ((IVRCAi - IVRCAo)/IVRCAo) + 0,05 \times ((IGP Di - IGP Dio)/IGP Dio)]\}$**

onde:

TR - é o valor reajustado da TARIFA TÉCNICA; TP - é o valor da TARIFA TÉCNICA em vigor;

PRDo - é o preço do litro de óleo diesel, relativo ao segundo mês anterior à data de fixação da TARIFA TÉCNICA em vigor, extraído do Levantamento dos Preços Praticados em BRASÍLIA, base mensal, do Sistema de Levantamento de Preços – SLP, da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP, com referência ao preço médio da Distribuidora, excluídos eventuais benefícios de isenção tributária aplicáveis à CONCESSIONÁRIA;

PRDi - é o preço do litro de óleo diesel, relativo ao segundo mês anterior ao da data de reajuste, extraído do Levantamento dos Preços Praticados em Brasília, base mensal, do Sistema de Levantamento de Preços – SLP, da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP, com referência ao preço médio da Distribuidora, excluídos eventuais benefícios de isenção tributária aplicáveis à CONCESSIONÁRIA;

VP - É o percentual de variação das despesas com pessoal, apurado de acordo com a variação percentual acumulada do INPC (Índice Nacional de Preços ao Consumidor), desde a data de fixação da TARIFA TÉCNICA em vigor até a data do reajuste, ou de acordo com o percentual definido em Dissídio Coletivo do



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

Trabalho, do qual tenha participado, obrigatoriamente, o CONCEDENTE como terceiro interessado ou interveniente, na forma do art. 624 da Consolidação das Leis do Trabalho;

IVRCAo - é o Índice de Veículos Automotores, Reboques, Carrocerias e Autopeças, relativo ao segundo mês anterior à data de fixação da TARIFA TÉCNICA em vigor, calculado pela Fundação Getúlio Vargas – FGV, Revista Conjuntura Econômica, (coluna 36) do Índice de Preços ao Produtor Amplo – Origem (IPA-OG) - Brasil;

IVRCAi - é o Índice de Veículos Automotores, Reboques, Carrocerias e Autopeças, relativo ao segundo mês anterior ao da data de reajuste, calculado pela Fundação Getúlio Vargas – FGV, Revista Conjuntura Econômica, (coluna 36) do Índice de Preços ao Produtor Amplo – Origem (IPA-OG) - Brasil;

IGP-DIo - é o Índice Geral de Preços – disponibilidade interna, relativo ao segundo mês anterior à data de fixação da TARIFA TÉCNICA em vigor, calculado pela Fundação Getúlio Vargas - FGV (coluna 2), Revista Conjuntura Econômica; IGP-DIi - é o Índice Geral de Preços - disponibilidade interna, relativo ao segundo mês anterior ao da data de reajuste, calculado pela Fundação Getúlio Vargas - FGV (coluna 2), Revista Conjuntura Econômica.

62. Portanto, o índice eleito pelo contrato trata da variação dos principais componentes de custos dos serviços do transporte de passageiros.

63. Na execução dos contratos do STPC derivados da Concorrência n. 1/2011-ST, foram aplicados regularmente os **reajustes** anuais para as empresas Piracicabana, Consórcio HP ITA-URBI, Marechal e São José. A empresa **Pioneira** deixou de ser contemplada com os reajustes relativos aos anos **de 2016 e 2017**.

64. Conforme as contrarrazões sobre a representação ofertadas pela **empresa Pioneira**, houve um acordo entre a **empresa e o Distrito Federal** para a edição das **Portarias 71 e 72/2019<sup>26</sup>**, **que concedeu o reajuste, cumulado com uma revisão**, o que motivou a desistência pela empresa dos seguintes processos judiciais:

-**Processo 0027401.89.2016.8.07.0018**: pediu a nulidade da Portaria n. 22/2016, por ter reduzido a tarifa da **empresa Pioneira**, via revisão unilateral, em contrariedade à letra “d” do inciso II do art. 65 da Lei 8.666/93;

-**Processo 0707621.88.2017.8.07.0018**: pediu o reajuste de 2016, que não foi dado à **empresa Pioneira**, embora tenha sido concedido às demais empresas, contrariando o §8º do art. 65 da Lei 8.666/1993;

- **Processo 0714154.63.2017.8.07.0018**: pediu o reajuste de 2017, que não foi dado à **empresa Pioneira**, embora tenha sido concedido às demais empresas, contrariando o §8º do art. 65 da Lei 8.666/1993.

65. A **empresa Pioneira** apresentou desistência nos processos supra, em que pese ter obtido **sentença favorável**, após perícia<sup>27</sup> realizada nos estudos da Fundação Getúlio

<sup>26</sup> Segundo os Contratos de Concessão, os reajustes e revisões contratuais serão estabelecidos por meio de ato administrativo de lavra do Sr. Chefe da Secretaria de Estado, para definição da TARIFA TÉCNICA (Cláusula XVI. 4 e Cláusula XVII .7).

<sup>27</sup> A perícia conclui que os estudos da Fundação Getúlio Vargas foram feitos por critérios diversos dos contratados. Todavia, ignorou que, mantendo-se os termos do contrato, realizar-se-ia o “jogo de planilha”,



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

Vargas (que serão examinados à frente), concluindo que as Portarias n. 22/2016 e 57/2018 não estão em conformidade com os critérios da licitação. Os processos foram  **julgados extintos, sem resolução de mérito**, por decisão monocrática do Relator de segunda instância, em face da desistência da Viação Pioneira, após o acordo que deu origem às Portarias 71 e 72/2019.

66. Nas análises do Corpo Técnico, não houve apreciação apartada do reajuste.
67. Não foram juntados, ao processo, cópias dos apostilamentos e/ou portarias de reajustes, para que pudessem ser melhor avaliados quanto aos aspectos formais.
68. Quanto percentual de reajuste concedido, no entender do Ministério Público de Contas, não há irregularidades formais aparentes, em conformidade com a Cláusula XVI dos contratos, porquanto atualizaram os valores obtidos na licitação, inicialmente estabelecidas com preços de tarifas dentro dos parâmetros do edital. Em que pese a composição de custos unitários tenha diversas inconsistências, as tarifas iniciais estavam dentro do preço de referência definido pela SEMOB.
69. Ainda, conforme as taxas declaradas pela SEMOB, o percentual acumulado de reajustes, de 2013 a 2018, foi pouco maior do que o índice acumulado do IGPM/FGV:

Reajustes	Índices adotados	IGPM
1o Reajuste 2013 (6,65%)	6,6500%	5,5257%
2o Reajuste 2014 (12,5883%)	12,5883%	3,6749%
3o Reajuste 2015 (8,0441%)	8,0441%	10,5443%
4o Reajuste 2016 (10,6031%)	10,6031%	7,1907%
5o Reajuste 2017 (3,4373%)	3,4373%	-0,5326%
6o Reajuste 2018 (6,9907%, em média)	6,9907%	7,5521%
<b>Acumulado</b>	<b>48,4083%</b>	<b>33,9996%</b>

Fonte: elaborado pelo autor, com base nas informações da Peça 35 do Processo 22.100/2019.

70. Assim, os reajustes concedidos podem estar dentro de parâmetros aceitáveis.
71. O mesmo não se pode dizer quanto às revisões contratuais, pois foram concedidas por parâmetros completamente desequilibrados, o que proporcionou o chamado “jogo de planilha”, garantindo “taxas internas de retorno” superestimadas em relação aos preços praticados pelo mercado, de forma artificial, conforme se verá no próximo tópico deste parecer.

## 2.2.2 Das revisões contratuais

### 2.2.2.1 Aspectos gerais

---

pelas taxas internas de retorno superestimadas, combinadas com a atualização de fatores de custos inicialmente subestimados, de forma artificial. Cópia da perícia disponível à peça 50, e-dc 2F9073CA-c, Processo 22100/2019.



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

72. A Lei n. 8987/95 define a concessão de serviço público como sendo “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**” (art. 2º, inciso II).

73. A Lei n. 8.987/95 apresentou critérios específicos de **revisão** de preço, nos arts. 9º e 10º, abaixo reproduzidos:

*Art. 9o A tarifa do serviço público concedido será fixada pelo preço da proposta vencedora da licitação e preservada pelas regras de revisão previstas nesta Lei, no edital e no contrato.*

*§ 1o A tarifa não será subordinada à legislação específica anterior e somente nos casos expressamente previstos em lei, sua cobrança poderá ser condicionada à existência de serviço público alternativo e gratuito para o usuário. (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)*

*§ 2o Os contratos poderão prever mecanismos de revisão das tarifas, a fim de manter-se o equilíbrio econômico-financeiro.*

*§ 3o Ressalvados os impostos sobre a renda, a criação, alteração ou extinção de quaisquer tributos ou encargos legais, após a apresentação da proposta, quando comprovado seu impacto, implicará a revisão da tarifa, para mais ou para menos, conforme o caso.*

*§ 4o Em havendo alteração unilateral do contrato que afete o seu inicial equilíbrio econômico-financeiro, o poder concedente deverá restabelecê-lo, concomitantemente à alteração.*

*§ 5º A concessionária deverá divulgar em seu sítio eletrônico, de forma clara e de fácil compreensão pelos usuários, tabela com o valor das tarifas praticadas e a evolução das revisões ou reajustes realizados nos últimos cinco anos. (Incluído pela Lei nº 13.673, de 2018)*

*Art. 10. Sempre que forem atendidas as condições do contrato, considera-se mantido seu equilíbrio econômico-financeiro.*

74. A principal questão que se coloca, como bem explica Maria Sylvia Zanella di Pietro, é entender “**como se concilia a ideia de equilíbrio econômico-financeiro com a ideia de que a execução do serviço, na concessão, se faz por conta e risco do concessionário**”<sup>28</sup>.

75. Segundo a autora, “a Lei nº 8.987, ao definir, no art. 2º, incisos II, III e IV, a concessão de serviço público, a concessão de serviço público precedida de obra pública e a permissão de serviço público, repetiu a ideia de que a execução se faz por conta e risco do contratado”, cabendo considerar o seguinte:

A maneira de conciliar essas duas ideias é pela consideração de que **as áleas ordinárias correm por conta do concessionário e não autorizam a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro**; as flutuações no lucro, para mais ou para menos, não autorizam a revisão das cláusulas financeiras, já que se inserem na ideia de que a execução do serviço se faz por conta e risco do concessionário (art. 2º, II, da Lei nº 8.987). **As áleas extraordinárias, por serem imprevisíveis e não imputáveis ao concessionário, correm por conta do poder concedente, autorizando a revisão das cláusulas financeiras para recomposição do equilíbrio**

<sup>28</sup> DI PIETRO. Parcerias na Administração Pública. Concessão, Permissão, Franquia, Terceirização, Parcerias Público-Privada e Outras Formas. 10ª ed. São Paulo: Atlas. p. 101.





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

**rompido. Essa recomposição se faz, basicamente, pela aplicação das teorias do fato do príncipe, do fato da Administração e da imprevisão.**

A álea ordinária ou empresarial, que está presente em qualquer tipo de negócio, é um risco que todo empresário corre, como resultado da própria flutuação do mercado; sendo previsível, por ela responde o concessionário. Dentro da ideia de álea previsível, inserem-se os mecanismos de revisão da remuneração. Assim é que, em consonância com essa ideia, o art. 9º da Lei nº 8.987 determina que "a tarifa do serviço público concedido será fixada pelo preço da proposta vencedora da licitação e preservada pelas regras de revisão previstas nesta Lei, no edital e no contrato". E o § 2º do mesmo dispositivo repete parcialmente a mesma ideia, ao estabelecer que "os contratos poderão prever mecanismos de revisão das tarifas, a fim de manter-se o equilíbrio econômico-financeiro".

(...)

Diversa é a situação da álea extraordinária, que corresponde a um risco imprevisível, inevitável e não imputável ao contratado. Abrange a chamada álea econômica (que dá margem à teoria da imprevisão) e as chamadas áleas administrativas (que abrangem o poder de alteração unilateral do contrato, a teoria do fato do príncipe e a teoria do fato da administração)<sup>29</sup>.

(Grifei).

76. Considerando que a concessão de serviço público se dá “*por conta e risco*” do concessionário, a revisão se condiciona, em linhas gerais, à efetiva ocorrência de fatos imprevisíveis, ou previsíveis, mas de consequências incalculáveis, ou, ainda, motivo de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando **álea econômica extraordinária** que tenha o condão de romper o equilíbrio inicial entre as obrigações das partes.

77. Para tanto, exige-se não somente a ocorrência de **álea econômica extraordinária**, não atribuível ao próprio contratado, mas também que seja relevante a ponto de alterar as bases objetivas, rompendo o equilíbrio entre as obrigações assumidas pelas partes. Ou seja, a “a tutela do equilíbrio econômico financeiro do contrato não constitui uma cláusula de garantia de lucro ou seguro contra os riscos inerentes à atividade desenvolvida”<sup>30</sup>

78. Nesse contexto, os arts. 9º e 10º da Lei n. 8.987/95 são interpretados, *prima facie*, no sentido de que as **áleas extraordinárias** implicam a **revisão** das cláusulas financeiras, para reequilíbrio do contrato, enquanto as **áleas ordinárias** podem motivar ou compor **reajustes**. No último caso, o contrato é considerado equilibrado quando atendidos os critérios de reajuste do próprio contrato, devendo o concessionário arcar com eventual desequilíbrio, para mais ou para menos.

79. A partir da Lei 11.079/2004, aplicável às Parcerias Público Privadas, passou-se a considerar a alocação objetiva de riscos, prevendo que o contrato deverá dispor de cláusula obrigatória sobre “*a repartição de riscos entre as partes, inclusive os referentes a caso fortuito, força maior, fato do príncipe e álea econômica extraordinária*”. Alguns autores defendem que a modificação legislativa tenha afetado o instituto das concessões, considerando que as Parcerias Público Privada são um microsistema, dentro do sistema de

<sup>29</sup> Ibidem. p. 102.

<sup>30</sup> PROCURADORIA GERAL DO DISTRITO FEDERAL. Recurso de Apelação no Processo 707621-88.2017.8.07.0018, 2ª Instância. Disponível em: <https://pje2i.tjdft.jus.br/pje/login.seam>



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

concessão, podendo as concessões serem dotadas de matriz para a alocação de riscos<sup>31</sup>. Em que pese o entendimento, a Lei das PPPs, lei específica, não tem o condão de modificar a Lei Geral, Lei 8987/95; caso o legislador tivesse esse propósito, o teria feito.

80. No entender do Ministério Público, não se deve perder de vista que a aplicação de eventual matriz de riscos para a concessão *strictu sensu*, não poderá subverter o próprio instituto da **concessão de serviço público**, tendo em conta a garantia de que os serviços deverão ser prestados “**por conta e risco do concessionário**”, buscando realizar os **princípios da modicidade tarifária e da eficiência**, segundo disciplinou a Lei 8987/95.

81. No caso concreto, a metodologia supra mencionada foi adotada pelos contratos de concessão derivados da Concorrência n. 1/2011-ST, mas de maneira irregular, contrariando à lógica usual, vistas outras contratações semelhantes firmadas à mesma época<sup>32</sup>, mas também, contrariando a lógica legal, uma vez que esvaziou os riscos próprios da atividade empresarial. Isso porque foram repassados riscos de forma excessiva ao Poder Público, combinados com taxas de desconto que garantiram, também, taxas de retorno excessivas aos Concessionários, ferindo o princípio de modicidade tarifária e da eficiência sobre a prestação dos serviços públicos.

82. Vale lembrar que a licitação, *sub examine*, foi considerada nula pelo Poder Judiciário, por meio de sentença, confirmada em segunda instância, o que implicaria a nulidade dos contratos. Todavia, os contratos se encontram em vigor, uma vez que a decisão judicial teve seus efeitos modulados (para execução após 365 do trânsito em julgado dos autos), o que, de fato, não ocorreu e talvez não ocorra, até a finalização do prazo estipulado da concessão (de dez anos, permitida a prorrogação).

83. Seria suficiente decretar a invalidade do certame para que os efeitos implicassem a nulidade dos contratos, elidindo-se os termos contratados e, por consequência, viabilizando o justo equilíbrio de encargos pelas partes, sob o aspecto material. Entretanto, estando os contratos em vigor, mas **em suspeição**, inclusive os atos administrativos de elaboração do edital e contratos, e tendo em conta as propostas de encaminhamento apresentadas pelo competente Corpo Técnico (**Informação n. 57/2020–DIGEM3**, peça 94, e-doc 5948D51B e **n. 59/2020 –DIGEM3**, peça 95, e-doc 560F01F8, cabe avançar a respeito da assunção desproporcional de encargos pelo Poder Concedente, incompatíveis à remuneração estabelecida no projeto, **porquanto abusivas**, e/ou a cumuladas a retornos desproporcionais pelo Concessionário, estabelecendo riscos de forma não condizente com os encargos de cada parte.

84. Isso requer reapreciar o caso concreto sob a ótica da legalidade, legitimidade e economicidade, com fulcro ainda, no princípio da modicidade tarifária e eficiência, buscando o melhor equilíbrio entre os encargos assumidos de parte a parte.

85. Os contratos firmados entre as partes, derivados da Concorrência 1/2011-ST, apresentaram critérios para a concessão de **revisões tarifárias**, *in verbis*:

<sup>31</sup> GRAEFF, Fernando; MARTISN, Francisco, Giusepe Donato. **Uma análise da alocação de riscos nos contratos para prestação de serviços públicos**: o caso do transporte rodoviário interestadual de passageiros por ônibus. p. 5. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/uma-analise-da-allocacao-de-riscos-nos-contratos-para-prestacao-de-servicos-publicos-o-caso-do-transporte.htm>. P. 17

<sup>32</sup> Informação n. 84/2015, peça 81, e-doc 1A2C78F1-e, Processo 5964/2015-e



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

**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.

(...)

**CLÁUSULA XVII**

**Da Revisão da TARIFA**

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

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

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

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

b) sempre que ocorrer variação na demanda de passageiros pagantes transportados pela CONCESSIONÁRIA, para mais ou para menos, em relação 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 variação da composição de investimentos em frota, decorrente de determinação do CONCEDENTE, em razão de acréscimo ou diminuição de veículos, 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.



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

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.

86. Parte dos critérios de revisão tarifária do contrato encontram-se compatíveis às normas gerais, não cabendo tecer comentários adicionais, porquanto relacionados a áleas extraordinárias, ou seja, ocorrência de motivo suficiente para alteração unilateral do contrato pela Administração ou de fatos imprevisíveis, ou previsíveis, mas de consequências incalculáveis, ou, ainda, motivo de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe (itens 3.b, 3.c, 3.d, 3.e, 3.f, 5 e 6, da Cláusula XVII).

87. Sobre os demais critérios de revisão (itens 1, 2, 3.a, 3.b, 4, da Cláusula XVII), há diversos problemas, porquanto garantem a revisão a situações propriamente de reajuste, corrigindo os preços dos encargos de toda a composição de custos, o que poderá se dar a qualquer momento, e está em **duplicidade** com a cláusula de reajuste já existente, Cláusula XVI dos contratos de concessão<sup>33</sup>. Em especial, sobre a manutenção de Taxa Interna de Retorno (TIR) e Valor Presente Líquido (VPL), durante a execução contratual, trata-se de um critério inconsistente, *per si*, tendo em vista que o cálculo da TIR corresponde ao VPL nulo. Quanto à assunção integral do risco de demanda (Cláusula XI, 1.), também não caracteriza propriamente uma situação para revisão, porquanto **álea ordinária**, como já fundamentado anteriormente, tanto para a fase de implantação, quanto para a execução após a implantação do projeto. Poderá caracterizar, ainda, remuneração por serviços não prestados ou disponibilizados.

88. Cabe pontuar que cláusulas dessa natureza devolvem para o Poder Público os riscos inerentes ao projeto e à disponibilidade dos serviços<sup>34</sup>. Além disso, constituem

<sup>33</sup> Disponível em: <http://www.semob.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2018/06/Anexo-I-Minuta-do-Contrato-de-Concess%C3%A3o.pdf>

<sup>34</sup> RIBEIRO. Maurício Portugal. Concessões e PPPs. Melhores práticas em licitações. São Paulo: ed. Atlas, 2011. p.111.



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

regulação pelo “custo do serviço”, modelo que foi substituído em face da edição do art. 9º da Lei de Concessões, como bem destaca a doutrina especializada<sup>35</sup>. A partir da entrada em vigor do art.9º, da Lei das Concessões, foi adotado o regime de “preço do serviço”, que têm uma série de implicações de regulação, dentre elas, a ausência de repasse automático de custos ao Poder Concedente.

89. Critérios de reequilíbrio dessa natureza também não se conformam ao **princípio da modicidade tarifária**, tendo em vista que permite o repasse direto da variação de custos para a tarifa dos riscos da atividade empresarial, além de que não estimulam o ganho de produtividade pela eficiência dos processos, pois os custos serão integralmente repassados ao Poder Concedente, em contrariedade ao **Princípio da Eficiência da Concessão**, ambos do art. 6º, §1º da Lei 8987/95.

90. Assim, os itens 1, 2, 3.a, 3.b, 4, da Cláusula XVII e o item 1 da Cláusula XI, em linhas gerais, não se conformam ao postulado legal sobre as concessões, que se executam **por conta e risco do parceiro privado**, indo contra os **princípios de modicidade tarifária e eficiência**.

91. Ainda que fossem aceitas tais disposições contratuais, elas deveriam implicar a assunção de taxa de desconto do projeto mínima, adotando uma Taxa Interna de Retorno ou TIR reduzidíssima<sup>36</sup>, o que, de fato, não se verificou por ocasião da licitação/contrato, conforme já visto.

92. Vistos os aspectos gerais, passo ao exame dos atos administrativos das revisões.

93. Conforme já exposto, o Ministério Público alerta sobre os problemas da concessão de revisões (ou reequilíbrio), com base em critérios que podem estar distorcidos, superestimados e com sobrepreços, desde a licitação, em face da possível existência de desvio, em consonância ao apurado no Processo 2013.01.1.09289-0, Primeira Vara da Fazenda Pública do Distrito Federal. Alerta, ainda, sobre o risco da existência de “jogo de planilha”, como bem pontuou o competente Corpo Técnico (Informação 57/2020 e 84/2015), com base nos elementos de fáticos probatórios das composições de custos em exame.

94. Além dos **reajustes** já mencionados anteriormente, houve a **cumulação de revisões** contratuais, conforme os seguintes atos administrativos<sup>37</sup>:

---

<sup>35</sup> Ibidem. fl. 100 e 101.

<sup>36</sup> Outro parâmetro é trabalho publicado pela Associação Nacional de Transportes Públicos – ANTP, Custo de Serviço de Transporte Público por Ônibus, que considerou, com base em um modelo de quantificação de riscos, as taxas de 5,02% para projetos de baixo risco, 7,31% para projetos de risco médio e 12% para projetos de alto risco Disponível em: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS TRANSPORTES PÚBLICOS Custos dos serviços de transporte público por ônibus: método de cálculo / Coordenação geral de Antonio Luiz Mourão Santana; Coordenação técnica de Maria Olívia Guerra Aroucha; Apresentação de Ailton Brasiliense Pires. - São Paulo: ANTP, 2017.

<sup>37</sup> Segundo os Contratos de Concessão, os reajustes e revisões contratuais serão estabelecidos por meio de ato administrativo de lavra do Sr. Chefe da Secretaria de Estado, para definição da TARIFA TÉCNICA (Cláusula XVI. 4 e Cláusula XVII .7).





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

- Portaria 25/2015: revisão em face de não atingimento da demanda prevista e variação de preços de insumos;
- Portaria 22/2016: variação de preços de insumos;
- Portarias 56 a 60/2018: adotou como referência dados apresentados pela FGV;
- Portarias 71, 72, 80 e 81/2019: anulou as Portarias 56 e 57/2018, do ano anterior, e aplicou revisão à Viação Pioneira e à empresa Piracicabana.

95. Para melhor visualização dos efeitos de cada qual, os dados de execução foram organizados na tabela a seguir:

<b>EVENTO</b>	<b>PIRACICABANA</b>	<b>PIONEIRA</b>	<b>HP/ITA Urbi</b>	<b>MERECHAL</b>	<b>EXPRESSO SÃO JOSÉ</b>
Preço de ref Licitação	2,6584	2,5902	2,8309	2,7192	2,7093
<b>Tarifa Vencedora</b>	<b>2,6555</b>	<b>2,3661</b>	<b>2,8026</b>	<b>2,7192</b>	<b>2,7093</b>
1o Reajuste (6,65%)	2,8321	2,5234	2,989	2,9	2,8895
2o Reajuste 2014 (12,5883%)	3,1886	2,8411	3,3653	3,2651	3,2532
<b>Aumento acumulado</b>	<b>20%</b>	<b>20%</b>	<b>20%</b>	<b>20%</b>	<b>20%</b>
1a Revisão Portaria 25/2015		3,7427		4,7592	
<b>Aumento acumulado</b>	<b>20%</b>	<b>58%</b>	<b>20%</b>	<b>75%</b>	<b>20%</b>
3o Reajuste 2015 (8,0441%)	3,4451	4,0438	3,636	5,142	3,5149
<b>Aumento acumulado</b>	<b>30%</b>	<b>71%</b>	<b>30%</b>	<b>89%</b>	<b>30%</b>
2a Revisão Portaria 22/2016	3,43	3,3296	3,8243	4,2553	3,7931
<b>Aumento acumulado</b>	<b>29%</b>	<b>41%</b>	<b>36%</b>	<b>56%</b>	<b>40%</b>
4o Reajuste 2016 (10,6032%)	3,7937		4,2298	4,7065	4,1953
<b>Aumento acumulado</b>	<b>43%</b>	<b>41%</b>	<b>51%</b>	<b>73%</b>	<b>55%</b>
5o Reajuste 2017 (3,4373%)	3,9241		4,3752	4,8683	4,3395
<b>Aumento acumulado</b>	<b>48%</b>	<b>41%</b>	<b>56%</b>	<b>79%</b>	<b>60%</b>
3a Revisão (Portarias 56 a 60/2018) - Estudos FGV	3,9241	3,6278	4,512	4,506	4,5739
<b>Aumento acumulado</b>	<b>48%</b>	<b>53%</b>	<b>61%</b>	<b>66%</b>	<b>69%</b>
6o Reajuste 2018 (6,99%)	4,1984	3,8814	4,8274	4,821	4,8937
<b>Aumento acumulado</b>	<b>58%</b>	<b>64%</b>	<b>72%</b>	<b>77%</b>	<b>81%</b>
Portarias 71 e 72/2019		4,3729			
Portarias 80 e 81/2019	4,2169				
<b>Aumento acumulado (atual)</b>	<b>59%</b>	<b>85%</b>	<b>72%</b>	<b>77%</b>	<b>81%</b>
Pendência (ainda não corrigido/estudos SEMOB)			4,4505	4,318	4,3023
<b>Resultado acumulado ainda não executado (estudos SEMOB)</b>	<b>59%</b>	<b>85%</b>	<b>59%</b>	<b>59%</b>	<b>59%</b>

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir da peça 35 deste processo (aumento acumulado à data-base da homologação da licitação).

96. A partir da contextualização dos dados gerais, passo ao exame individualizado de cada revisão.



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

**2.2.2.1 – 1ª Revisão: Portaria n. 25/2015 - não correção dos parâmetros sobre a TIR e outros critérios, segundo a Informação n. 84/2015 (Processo 5964/2015-e)**

97. As irregularidades sobre a revisão concedido pela Portaria n. 25/2015<sup>38</sup> foram muito bem examinados conforme a **Informação n. 84/2015, Processo 5964/2015** (peça 1A2C78F1-e), estando as conclusões do **estudo alinhadas com o entendimento do Ministério Público**. Após contextualizar todos os vícios do processo licitatório sobre os dados financeiros adotados, o Corpo Técnico apresentou proposta sobre a suspensão do reajuste tarifário, nos seguintes termos:

**II DA REVISÃO TARIFÁRIA**

119. Por intermédio do inciso III da Decisão nº 2391/2015, esta Corte determinou a análise dos procedimentos de revisão tarifária no âmbito deste processo, o que será feito nos tópicos seguintes.

(...)

**II.5 Nossa análise**

(...)

160. Em contraponto à doutrina citada, as cláusulas contratuais assinadas em decorrência da Concorrência nº 1/11 – ST previram revisões tarifárias a partir de quilômetros rodados e

<sup>38</sup> (DODF n. Nº 60, quinta-feira, 26 de março de 2015)

PORTARIA Nº 25, DE 24 DE MARÇO DE 2015.

O SECRETÁRIO DE ESTADO DE MOBILIDADE DO DISTRITO FEDERAL, no uso das atribuições que lhe confere o art. 128, XII, do Regimento Interno aprovado pelo Decreto n.º 35.748, de 21 de agosto de 2014: Considerando a necessidade de ser recomposta a equação econômico-financeira da Concessão nos termos do Contrato de Concessão n.º 01/2012 - Viação Pioneira Ltda e do Contrato de Concessão n.º 08/2013 – Auto Viação Marechal Ltda, pactuado com esteio na Concorrência n.º 1/2011-ST; Considerando o acordo celebrado com o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios - MPDFT, por meio da reunião realizada no dia 11 de fevereiro de 2015, na Procuradoria Distrital dos Direitos do Cidadão – PRODEP/ MPDFT; Considerando o resultado do Grupo de Trabalho instituído pela Portaria n.º 11, de 11 de fevereiro de 2015, com objetivo de avaliar os estudos realizados no âmbito dos Processos Administrativos n.º 098.001.248/2014 e 090.001.307/2014, atinentes ao Contrato de Concessão n.º 01/2012 - Viação Pioneira Ltda e ao Contrato de Concessão n.º 08/2013 – Auto Viação Marechal Ltda, bem como realizar auditoria na metodologia dos cálculos utilizados nos valores das tarifas técnicas; Considerando o disposto no Processo Administrativo n.º 090.001.002/2015; Considerando que o Transporte Urbano do Distrito Federal – DFTRANS informa que espera concluir, em abril de 2015, a revisão de todas as Ordens de Serviços das cinco concessionárias e dos permissionários do Distrito Federal, para fins de divulgação e instrução dos cálculos tarifários e dos indicadores de qualidade dos serviços prestados, conforme preceituam os contratos e a legislação em vigor; RESOLVE:

Art. 1º Tendo em vista o disposto nos artigos anteriores, HOMOLOGO o valor provisório das tarifas técnicas do Contrato de Concessão n.º 01/2012 - Viação Pioneira Ltda e do Contrato de Concessão n.º 08/2013 – Auto Viação Marechal Ltda, conforme descrito a seguir:

Concessionária	Contrato	Valor atual da tarifa técnica	Percentual da revisão	Nova tarifa técnica
Viação Pioneira Ltda.	1/2012-ST	R\$ 2,8382	31,87%	R\$ 3,7427
Auto Viação Marechal Ltda.	8/2013-ST	R\$ 3,2617	45,91%	R\$ 4,7592

Art. 2º Esta Portaria entra em vigor na data da sua publicação, ficando condicionados os efeitos financeiros a partir do dia 24 de março de 2015, data da assinatura do ato de apostilamento ao Contrato de Concessão n.º 01/2012 - Viação Pioneira Ltda. e ao Contrato de Concessão n.º 08/2013 – Auto Viação Marechal Ltda.  
CARLOS HENRIQUE RUBENS TOMÉ SILVA  
(DODF n. Nº 60, quinta-feira, 26 de março de 2015)



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

quantidade de passageiros (itens 3.a e 3.b, cláusula 17, da minuta do contrato, conforme § 123 desta instrução), cuja variação não estão classificadas como originários de fatos imprevisíveis e inevitáveis.

161. Isso porque esses dados deveriam estar disponíveis, quando da licitação, em patamares de confiança suficiente para se licitar, sujeito a variações mínimas, razoáveis e previsíveis, segundo os métodos estatísticos disponíveis e sistema de levantamentos de dados do poder concedente.

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

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

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

165. De ordinário que os dados que subsidiaram o certame desde cedo demonstravam fragilidade. Veja-se a alteração de previsão de passageiros entre a primeira versão do edital, de 3/12, e a segunda, de 09/12, confrontados com o total realizado das empresas Marechal e Pioneira:

(...)

166. Esses dados atestam o que o MPjTCDF afirmara no Parecer nº 1118/12, de que havia erros grotescos nas informações técnicas da Concorrência nº 1/11 – ST (fls. 2535/2536 do Processo nº 12.086/11):

38. Tais reduções do número de embarques, que chegaram a superar os 40%, revelam, ao ver do *Parquet*, ocorrência de erro grosseiro na estimativa anterior, o que indica que possivelmente os valores das receitas previstas no Edital anterior estavam superfaturados.

(...)

41. A estimativa grosseira do número de embarques e sua alteração, a ocultação de valores da planilha detalhada e a ausência do impacto das modificações havidas, ao ver do *Parquet*, devem ser objeto de profunda análise da ST e do Tribunal de Contas.

167. O relatório do Grupo de Trabalho da SEMOB não analisou a revisão proposta pelas empresas Auto Viação Marechal Ltda. e Viação Pioneira Ltda. sob essa perspectiva, limitando-se a atender as disposições contratuais. Não houve uma reflexão sobre o interesse público envolvido que motivaria uma possível mutabilidade de cláusulas do ajuste (fls. 31 a 53 do e-doc 848AEB18). Nesse contexto, não ocorreu contestação da TIR das licitantes, nem tampouco a questão dos erros grosseiros identificados nos parágrafos anteriores.

168. Vinculadas apenas ao trato das concessionárias e o Poder Concedente, outra não poderia ser a conclusão se não pela sugestão de revisão tarifária, ainda que em valores inferiores ao solicitado pelas empresas.

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

**170. Nessa perspectiva, não há como considerar razoável a cláusula que determina a manutenção da TIR ofertada pela licitante vencedora, quando esta se encontrava superestimada, levando-se em conta, ainda, que a mesma não foi estipulada pelo Poder**



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

**Concedente, como prescrevem a legislação e jurisprudência citada nesta instrução (tópico 1.2.2.7 desta instrução).**

**171. Soma-se a constatação de que os dados de quantidades de passageiros e quilometragem percorrida não têm origem oficial (§§ 129 e 151/151 anteriores).**

**172. Finalmente, atentemos para o fato da revisão concedida não ter considerado a alavancagem financeira, a qual incrementa a rentabilidade da concessão e poderia fomentar uma tarifa técnica de menor valor (tópico 1.2.2.6 anterior).**

173. Conforme já disciplinado pelo TCU em diversas decisões, a revisão de tarifa deve transferir os ganhos financeiros de financiamento do concessionário para a modicidade tarifária. Veja-se parte do texto proferido no Acórdão TCU nº 1417/2005 (e-doc. 1D81C8E2):

Vencida a questão da necessidade de a agência regulamentar a revisão tarifária para as concessões de transmissão de energia elétrica, cabe indagar se a determinação subsequente guarda consonância com o ordenamento jurídico, estando inserida na competência desta Corte de expedi-la.

A estrutura de capital adotada pela concessionária é opção econômica realizada à margem de qualquer ingerência tanto desta Corte quanto da própria agência. A composição de capital próprio e capital de terceiros permite que seja aumentado o retorno relativo ao capital próprio, caso as taxas de captação de capital no mercado financeiro sejam inferiores ao custo do capital próprio. Dá-se a denominada alavancagem financeira, fenômeno comum em finanças corporativas.

Entretanto, o caso sob análise guarda contornos diversos da situação na qual a concessionária recorre ao sistema bancário privado para captar recursos a taxas de mercado. No caso, trata-se de linhas de crédito oriundas de instituições oficiais que oferecem taxas inferiores às de mercado, com o intuito de fomentar o desenvolvimento de determinada atividade.

O Estado, ao fornecer linha de crédito com essas características, gera a redução de custos para a concessionária. Se a linha de crédito é anterior à licitação para a concessão, havendo efetiva competição entre interessados, supõe-se que essa redução de custos já se encontre incorporada à oferta (receita máxima) das licitantes. Efetivamente, em ambiente de concorrência perfeita (ausência de assimetrias de informação e ampla disputa entre os agentes), esse é o resultado previsto na teoria econômica. Ausentes, todavia, as condições ideais, não se concretiza o efeito.

Nos casos em que não há efetiva disputa, nem divulgação prévia do financiamento oficial e, ainda, nos em que novas linhas de crédito são criadas ou modificadas no curso dos contratos, os ganhos delas decorrentes não são incorporados aos contratos de concessão. Essa a situação dos primeiros contratos de transmissão de energia elétrica: pouca competição, pequenos deságios e ausência de informações a respeito de financiamentos oficiais, o que ensejou o TCU, à época, a demandar maior publicidade quanto a essas linhas de crédito.

O contrato de concessão, mencionado item VI da Primeira Cláusula da Cláusula Terceira, prevê que a transmissora assume o compromisso de esforçar-se permanentemente para a redução de custos, “criando condições para a modicidade tarifária quando dos reajustes e revisões”.

Os reajustes incluem apenas a alteração das tarifas em virtude de aplicação matemática de índices inflacionários. Por conseguinte, qualquer redução de custo (consoante previsto no mencionado dispositivo contratual), ganho de eficiência empresarial ou de competitividade (inciso IV do art. 14 da Lei 9.427/96) deve ser apropriado à concessão por ocasião das revisões tarifárias.

Bem se vê que há uma série de situações em que, na licitação ou ao longo do contrato, pode haver redução de custos não refletida na receita anual máxima fixada. A alavancagem financeira, por meio de subsequente empréstimo oficial subsidiado,



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

consiste em redução de custo a ser apropriada à concessão por ocasião da revisão tarifária.

**174. Portanto, condição indispensável para que o poder concedente revisasse a tarifa técnica seria a inserção no fluxo de caixa de cada proposta de revisão do financiamento dos ônibus, concedido a juros subsidiados (*Vide* Representação nº 8/2013 – MF), levando a uma TIR mais favorável:**

Os efeitos dos pagamentos dos juros dos financiamentos sobre a rentabilidade dos projetos são notáveis, haja vista os juros reais quase sempre estarem situados em patamares ligeiramente mais baixos que a rentabilidade dos projetos. Dessa forma, o efeito dos juros sobre o fluxo de caixa afeta diretamente a parcela a pagar do Imposto de Renda, acabando por gerar uma “alavancagem” nos resultados do projeto, elevando ligeiramente a taxa de retorno.

175. Algumas Notas Fiscais de aquisição dos ônibus pelas concessionárias vencedoras, disponíveis no Processo nº 090.001.002/15 (Revisão Tarifária, e-doc 848AEB18), demonstram a alienação fiduciária dos veículos em favor de bancos, apresentando código FINAME, o que corrobora a tese do MPJTCDF da alavancagem financeira procedida na concessão em exame.

176. Em função disso, solicitamos à SEMOB cópia dos contratos de financiamento das concessionárias (Nota de inspeção nº 2/15, e-doc DDEB61A3), de modo a auferir os efeitos da alavancagem financeira nos fluxos de caixa, de modo a se chegar a valores adequados da revisão. A solicitação em tela ainda não foi atendida.

177. Finalmente, conforme achado da Auditoria Operacional no Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal – STPC/DF, Processo nº 11488/13, as receitas acessórias das concessionárias não estão sendo contabilizadas na Câmara de Compensação, logo não estão contabilizadas nos fluxos de caixa;

Verificou-se, ainda, conforme tratado no Achado 10, que os monitores embarcados nos veículos, os quais foram previstos no Edital da CP nº 1/2011-ST, nos poucos casos em que foram colocados em funcionamento, têm veiculado apenas anúncios publicitários. A situação comprova que as operadoras do STPC/DF estão obtendo receitas com publicidade sem repassar o percentual devido às câmaras de compensação, bem como que itens que oneraram os contratos de concessão (CFTV), além de não estarem trazendo benefício nenhum à coletividade, estão servindo unicamente como fonte de renda para as concessionárias, desvirtuando os objetivos da Concorrência nº 1/2011-ST

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

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

*(Grifos nossos).*

98. Após o exame do Corpo Técnico, não houve deliberação de mérito acerca das questões pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal.





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

99. Em acréscimo às conclusões do Corpo Técnico, cabe pontuar uma observação acerca do Parecer Jurídico 172/2015-PROCAD/PGDF<sup>39</sup>, expedido dentro do processo de revisão tarifária, que entendeu, em linhas gerais, pela possibilidade de garantir ao concessionário, via contrato, cláusula de “lucro mínimo”, garantindo a manutenção de Taxa Interna de Retorno e transportando o risco de demanda ao Poder Concedente.

100. Ao fundamentar essa possibilidade, o parecerista da PGDF adotou o posicionamento do nobre Procurador de Contas do Tribunal de Contas da União, Lucas Rocha Furtado, no livro *Curso de Direito Administrativo*, 2ª edição, onde o autor defendeu a possibilidade de manutenção da taxa interna de retorno para projetos de “alto risco”, onde essa cláusula tem evidente natureza de estabelecer parâmetro de remuneração mínima. A partir desse elemento o Parecerista concluiu que o modelo de recomposição tarifária previsto no edital e no contrato do Distrito Federal seria “coerente com o vigente sistema de concessão de serviços públicos, não se constatando qualquer incompatibilidade entre essa sistemática e as normas de regência”.

101. A conclusão do parecerista encontra-se equivocada.

102. Na fundamentação apresentada não há suporte para o repasse integral dos riscos de demanda ao Poder Concedente. Essa possibilidade não é sequer aventada pelo doutrinador. Além disso, o doutrinador estabelece que a manutenção da TIR, como critério de reequilíbrio, servindo de parâmetro de lucro mínimo, deva se dar somente quando o contrato tem um “alto risco”, o que não se coaduna com o caso concreto.

103. Logo, a conclusão do parecerista sobre a regularidade do repasse do risco de demanda e sobre a manutenção de lucro mínimo em face da regulação pela TIR, foi equivocada, por conter erro de raciocínio lógico, a partir de uma “generalização apressada”, aplicando a ideia geral do doutrinador a caso específico diferente.

104. Além disso, como já exposto neste parecer, as cláusulas que transportaram o risco de demanda ao Poder Concedente são ilícitas, pois tornaram letra morta a diretriz legislativa de que a concessão se dá “por conta e risco do concessionário”, e imotivadas, pois os dados de passageiros transportados (ou o domínio da informação de demanda) estão no domínio do contratado, no caso do Distrito Federal.

105. No atual momento processual, o Corpo Técnico apresentou a **Informação n. 57/2020**, que também aquiesceu às conclusões anteriores do Corpo Técnico (**Informação n. 84/2015**). Todavia, de maneira equivocada, entendeu que a revogação da Portaria 25/2015, por ato posterior, Portaria 55/2018<sup>40</sup>, teria resolvido a questão<sup>41</sup> acerca das irregularidades identificadas.

<sup>39</sup> Disponível em: <http://parecer.pg.df.gov.br/>

<sup>40</sup> (DODF N° 147, sexta-feira, 3 de agosto de 2018)

PORTARIA N° 55, DE 02 DE AGOSTO DE 2018

O SECRETÁRIO DE ESTADO DE MOBILIDADE DO DISTRITO FEDERAL no uso das atribuições que lhe confere o art. 59, II, do Regimento Interno aprovado pelo Decreto n.º 38.036, de 03 de março de 2017, Considerando o caráter provisório das Portarias n.º 25/2015 - SEMOB, de 24 de março de 2015, e n.º 22/2016 - SEMOB, de 18 de julho de 2016. R E S O L V E : Art. 1º Ficam revogadas as Portarias n.º 25/2015 - SEMOB, de 24 de março de 2015, publicada no Diário Oficial do Distrito Federal - DODF n.º 60, de 26 de março de 2015, página 06, e n.º 22/2016 - SEMOB, de 18 de julho de 2016, publicada no Diário Oficial do Distrito



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

106. O Ministério Público **diverge** desse entendimento, considerando os efeitos *ex nunc* da revogação, o que implica concluir que a Portaria 25/2015 manteve vigência desde a edição até a revogação, entre 24/03/2015<sup>42</sup> até 01/01/2018<sup>43</sup>, **por mais de 3 anos**, com efeitos financeiros decorrentes dos ilícitos anteriormente apurados, em benefício das empresas **Piracicabana e Marechal** (Bacias 2 e 4).

107. Além disso, o MPC se aproveita de informações prestadas pela concessionária URBI (Peça 306, e-doc 28BB955F-c, Processo 5964/2015), acerca dos eventos e riscos de superfaturamento das revisões concedidas com base na Portaria n. 25/2015, reforçando as evidências já apresentadas pelo Corpo Técnico (Informação n. 84/2015 e Informação n. 57/2020), sobre a existência de “jogo de planilha”:

A partir de tal revisão, então, a PIONEIRA e a MARECHAL passaram a **auferir remunerações completamente superestimadas e desequilibradas em relação ao restante das CONCESSIONARIAS**, calculadas com base em custos e outros fatores irreais que ocasionaram a majoração indevida de suas remunerações. Em verdade a **majoração das Tarifas Técnicas da PIONEIRA e da MARECHAL acentuou ainda mais o desequilíbrio original da equação econômico-financeira de toda a Concessão dando lugar a desigualdades absurdas entre as CONCESSIONARIAS.**

Isso porque a **revisão tarifária promovida por meio da Portaria SEMOB-DF no 25/2015 foi realizada considerando-se os dados apresentados pela PIONEIRA e pela MARECHAL em suas Propostas Financeiras, os quais não estavam equivocados simplesmente em razão de incongruências entre os efetivos custos de operação do serviço e as projeções feitas nos Editais conforme o modelo de prestação do serviço idealizado pelo GDF, mas, também, em decorrência do subdimensionamento dos valores apresentados pela PIONEIRA e pela MARECHAL nas planilhas de custos apresentadas ao PODER CONCEDENTE no âmbito das Concorrências.**

**Em verdade, a PIONEIRA e a MARECHAL incorreram em prática irregular comumente chamada de "Jogo de planilha", reduzindo, em suas Propostas Financeiras, a estimativa de valores a serem gastos com a aquisição de frota, bem como adulterando os elementos integrantes do cálculo do Fator de Utilização de mão de obra, para, com uma vara de condão, promover o inflacionamento mágico das respectivas TIR a serem utilizadas na revisão do equilíbrio econômico-financeiro dos Contratos de Concessão.**

Em outras palavras, a Portaria SEMOB-DF n. 25/2015 homologou o cálculo de revisão das Tarifas Técnicas da PIONEIRA e da MARECHAL segundo custos substancialmente equivocados, fornecidos por essas CONCESSIONARIAS em suas Propostas Financeiras com o intuito de pleitear o reequilíbrio econômico-

---

Federal - DODF n.º 137, de 19 de julho de 2016, página 10. Art. 2º Esta Portaria entra em vigor na data da sua publicação. FÁBIO NEY DAMASCENO

<sup>41</sup> “ 124. Especificamente em relação à Viação Marechal e à Viação Pioneira, defenderam a regularidade da revisão procedida pela Portaria nº 25/2015. Entretanto, tal discussão perdeu a razão de ser após revogação dessa Portaria, empreendida pela Portaria/SEMOB nº 55/2018, segundo já registrado. Ademais, a revisão procedida em 2016 (Portaria nº 22/2016), de certa forma, acabou por reverter boa parte dos aumentos concedidos àquelas duas operadoras”.

<sup>42</sup> Segundo a vigência da Portaria n. 25/2015.

<sup>43</sup> As portarias 56 a 60/2018 tiveram vigência retroativa, a 1/1/2018.



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

financeiro contratual ulteriormente, provocando prejuízos vultosos ao Erário Distrital por consequência, como restará demonstrado no Item 3 deste Capítulo. *(Grifos do original)*<sup>44</sup>.

108. Os apontamentos realizados pela empresa Urbi encontram-se alinhados com a realidade. Em termos percentuais, fica clara a imotivada variação em benefício das empresas Piracicabana e Marechal:

EVENTO	Piracicabana	Pioneira	Hp ita- Urbi	Marechal	Expresso São José
<b>Aumento acumulado antes</b>	<b>20%</b>	<b>20%</b>	<b>20%</b>	<b>20%</b>	<b>20%</b>
1a Revisão Portaria 25/2015		3,7427		4,7592	
<b>Aumento acumulado depois</b>	<b>20%</b>	<b>58%</b>	<b>20%</b>	<b>75%</b>	<b>20%</b>

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir da peça 35 deste processo (aumento acumulado à data-base da homologação da licitação).

109. Assim, o Ministério Público de Contas entende que os ato administrativo, Portaria n. 25/2015, possa ser anulado, segundo o Poder de Autotutela da Administração Pública, porquanto considerou taxas e parâmetros abusivos desde o Contrato, em violação aos art. 2º, inciso II, c/c art. 6º, § 1º, art. 29, I, e art. 30, todos da Lei Federal nº 8.987/1995.

110. Em contrapartida à proposta da Unidade Instrutiva, **Informação n. 59/2020 DIGEM**, o Ministério Público de Contas entende que a medida deverá ser precedida da anulação integral dos contratos ou, no mínimo, das cláusulas abusivas, já mencionadas, itens 1, 2, 3.a, 3.b, 4, da Cláusula XVII e o item 1 da Cláusula XI, precedidas de devido processo legal, porquanto consolidam o nominado “jogo de planilha”, viabilizam a manutenção de taxas interna de retorno abusivas em relação aos preços praticados pelo mercado, além de autorizar revisão em situações propriamente de reajuste, esvaziando os riscos inerentes da atividade empresarial, tudo em evidente descompasso aos **Princípio de Modicidade Tarifária e da Eficiência**.

111. Em consequência, o TCDF deverá determinar, via cautelar, que a SEMOB, que suspenda o ato administrativo até que se obtenha a anulação, que também será objeto da determinação, combinada com a respectiva glosa, cabendo ao Corpo Técnico acompanhar as correções, autorizando, se necessário, que os trabalhos sejam instruídos por meio de inspeção.

### **2.2.2.2 - 2ª Revisão: Portaria 22/2016**

112. É fato notório que as revisões subseqüentes são desdobramentos da primeira, viciadas pelas mesmas inconsistências apresentadas pela Informação n. 84/2015 (peça [1A2C78F1-e](#)), se repetem e se somam, o que também poderá implicar a determinação sobre a revisão do ato administrativo posterior. Assim, espera-se que a Portaria 22/2016<sup>45</sup> (2ª

<sup>44</sup> Peça 306, e-doc 28BB955F-c, Processo 5964/2015

<sup>45</sup> (DODF Nº 137, terça-feira, 19 de julho de 2016)



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

revisão) tenha sido editada, com reflexos das irregularidades apontadas pela Informação 84/2015.

113. Ao buscar os elementos financeiros do processo, não foram localizadas as planilhas “excel”, com os respectivos dados financeiros e fórmulas, e/ou memoriais de cálculo, o que dificultou consideravelmente o exame por parte do Ministério Público de Contas, para exame do caso concreto, a partir do qual se “diz o direito”, na qualidade de *custus legis*.

114. Foram encontrados esclarecimentos prestados pela SEMOB, Ofício 1202/2016-SEMOB (e-doc 54748753-c), sobre a edição da Portaria 22/2016, considerando que visou corrigir as propostas de preços da licitação (modificando Fatores de Utilização – FU- e Taxas Internas de Retorno):

Estabelecida em caráter provisório, a nova tarifa foi calculada empregando-se os parâmetros expressos no Edital para premissas (pneu, combustível, recapagem etc), demanda (passageiros), oferta (frota) e investimento (garagem, ônibus etc - Capex). No que tange ao Fator de Utilização (FU), em funções de distorções observadas entre o definido em edital e as propostas apresentadas e considerando a relação desse parâmetro com a eficiência operacional de cada empresa, foi empregada a média entre o valor de referência de cada edital e a respectiva proposta. Já para a tarifa base, foram utilizadas as tarifas das propostas vencedoras de cada certame.

(...)

PORTARIA Nº 22, DE 18 DE JULHO DE 2016. O SECRETÁRIO DE ESTADO DE MOBILIDADE DO DISTRITO FEDERAL, no uso das atribuições que lhe confere o art. 128, XII, do Regimento Interno aprovado pelo Decreto nº 35.748, de 21 de agosto de 2014: Considerando o disposto na Cláusula XVII - da Revisão da Tarifa, dos Contratos de Concessão firmados em face da Concorrência nº 01/2011-ST, o qual estabelece que a tarifa técnica será revisada, a qualquer momento, para estabelecer equação originária entre os encargos da concessionária e as receitas da concessão. Considerando que somente no ano de 2015 o Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal - STPC/DF foi consolidado e, passou a operar em sua totalidade (frota, linhas e demanda); Considerando a km operacional, de acordo com as Ordens de Serviço vigentes em 30/04/2016; a demanda anual, conforme a demanda observada nos últimos 12 meses (maio/15 - abril/16); e a frota vigente, segundo aquela cadastrada no DFTrans em 30/04/2016; Considerando a necessidade de consolidar as variações na quilometragem rodada em relação aos montantes previstos no Anexo II do Edital de Licitação (Concorrência n.º 1/2011-ST), bem como de avaliar a variação na demanda de passageiros pagantes transportados pelas concessionárias, para mais ou para menos, em relação à utilizada como base na tarifa técnica em vigor e, a necessidade de composição de investimento em frota; Considerando que esta Secretaria irá contratar Consultoria Independente para avaliação, revisão e repactuação, se necessário, dos contratos de concessão do serviço público de transporte coletivo de passageiros, e que o resultado das novas tarifas técnicas provisórias para cada bacia do STPC/DF também será objeto da Consultoria Independente, ao visto de fixar novas tarifas técnicas definitivas dos referidos contratos. R E S O L V E :

Art. 1º Homologar o valor provisório das tarifas técnicas dos Contratos de Concessão n.ºs 11/2013-ST - Viação Piracicabana Ltda, 01/2012-ST - Viação Pioneira Ltda, 07/2013-ST - Consórcio HP/ITA - Urbi Mobilidade Urbana, n.º 08/2013 - Auto Viação Marechal Ltda e 02/2012-ST - Expresso São José Ltda., conforme descrito a seguir:

Concessionária	Contrato	Valor atual da tarifa técnica	Percentual da revisão (Variação)	Nova tarifa técnica (Provisória)
Viação Piracicabana Ltda.	11/2013-ST	R\$ 3,4451	-0,44%	R\$ 3,4300
Viação Pioneira Ltda.	01/2012-ST	R\$ 4,0438	-17,66%	R\$ 3,3296
Consórcio HP/ITA - Urbi Mobilidade Urbana	07/2013-ST	R\$ 3,6360	5,18%	R\$ 3,8243
Auto Viação Marechal Ltda.	08/2013-ST	R\$ 5,1420	-17,24%	R\$ 4,2553
Expresso São José Ltda.	02/2012-ST	R\$ 3,5149	7,91%	R\$ 3,7931

Art. 2º Esta Portaria entra em vigor na data da sua publicação, ficando condicionados os efeitos financeiros a partir do dia 1º de julho de 2016. MARCOS DE ALENCAR DANTAS (publicada no DODF Nº 137, terça-feira, 19 de julho de 2016).



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

Para o cálculo da nova tarifa técnica provisória, conforme Portaria Semob n° 22/2016, após efetuar os cálculos conforme parâmetros e definições já mencionados, foram estabelecidas novas TIRs corrigidas provisórias, para o ano zero do contrato:

Bacia	TIR Original	TIR Corrigida Provisória
1	18,18%	16,19%
2	15,30%	9,14%
3	6,95%	11,89%
4	14,96%	11,88%
5	15,96%	13,01%

115. Segundo constou das contrarrazões apresentadas pelo consórcio ITA-HP/URBI (e-DOC F91680C2), a Portaria n. 22/2016 teria sido editada com base em orientações proferidas no âmbito do Controle Interno, Relatório de Auditoria Especial n° 1/2015 -DIAPC/COAPP/SUBCI-CGDF.

116. O ponto positivo da Portaria 22/2016 foi o de reduzir as Taxas Interna de Retorno, com exceção da empresa URBI, que recebeu um aumento. Em que pese a redução, **ainda não se encontram as taxas compatíveis com os parâmetros de mercado, conforme já visto na Informação n. 84/2015**, que apresentou a taxa de **8,45% a.a.**, adotada pela ANTT, em contemporaneidade aos fatos do reajuste.

117. Com relação à alteração dos **Fatores de Utilização**, a análise é mais complexa, e não há elementos suficientes no processo para que o MPC possa opinar. Os fatores de utilização correspondem a critério muito relevante das composições custos, pois incidem sobre as despesas de pessoal e correspondem a mais da metade dos custos contratados. Faz-se necessário o exame conjugado dos parâmetros econômico-financeiros, porquanto podem acarretar concreção ao “jogo de planilha”, o que pode ser objeto de determinação a ser proferida, dirigida ao Corpo Técnico deste Tribunal de Contas.

118. Sem que houvesse exame pormenorizado dos componentes de custos, pelo Corpo Técnico, houve o ingresso de representação, juntada em caráter incidental, do **Instituto Brasileiro de Estudo e Defesa das Relações de Consumo (IBEDEC/DF)** (e-doc 5CBC6979-e, peça 267 do Processo n° 5964/2015-e), onde foi denunciado o aumento da taxa interna de retorno em benefício do consórcio HP ITA, de 6,95% para 12,15% (ou 11,88% ?).

119. Ao verificar as informações apresentadas pelo Corpo Técnico no atual momento processual, **Informação n. 57/2020**, argumentou-se, em síntese, que as alterações apresentadas pela Portaria n. 22/2016 corroboram os estudos da FGV (que serão examinados à frente). Contudo, o Corpo Técnico fez análise apenas sobre a Taxa Interna de Retorno, sem considerar os parâmetros de mercado (WACC, CAPM, outras contratações) e, ainda, ignorando as alterações sobre os Fatores de Utilização das despesas de pessoal (que representam em torno de metade dos custos dos serviços), mas concluiu por improcedente a denúncia (peça 267 do Processo n° 5964/2015-e).





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

120. Além disso, o Corpo Técnico compreendeu que a questão estaria resolvida pela revogação da Portaria n. 22/2016 (em face da Portaria n. 55/2018), o que também **ignorou** a vigência dos efeitos financeiros da primeira no interregno de 1º de julho de 2016<sup>46</sup> até 1º de janeiro de 2018<sup>47</sup>.

121. No entender do MPC, o aumento da TIR para a HP-ITA-Urbi não parece justificável, tendo em vista não se tratar de correção de erro material da proposta de preço da licitação (conforme se alegou na Informação n. 57 e 59/2020-DIGEM3), ou de outra causa superveniente para a alteração do contrato, mas sim da adoção de parâmetro majorado artificialmente, **em prejuízo aos princípios de modicidade tarifária e eficiência**.

122. Assim, o MPC **não** aquiesce às conclusões do Corpo Técnico, por entender indevida a majoração da alíquota de TIR em benefício do Consórcio HP ITA-URBI, sendo **procedente** a denúncia do **Instituto Brasileiro de Estudo e Defesa das Relações de Consumo** (IBEDEC/DF) (e-doc 5CBC6979-e, peça 267 do Processo nº 5964/2015-e), considerando a violação aos art. 2º, inciso II, c/c art. 6º, § 1º, art. 29, I, e art. 30, todos da Lei Federal nº 8.987/1995.

123. Em relação ao mérito da Portaria n. 22/2016, houve algum progresso para a correção das distorções apresentadas na Informação n. 84/2015, muito embora possa ser anulada, por não se alinhar às taxas internas de retorno praticadas pelo mercado.

124. A anulação da Portaria, por sua vez, **deveria ser precedida de anulação dos contratos, ou de algumas das cláusulas**, porquanto incompatíveis sobre a alteração da TIR e outros componentes de revisão de custos, para correção dos parâmetros econômico-financeiros.

125. Por outro lado, não houve exame das alterações dos Fatores de Utilização pela Unidade Instrutiva, o que se agrava pela não juntada das planilhas “excel”, com os respectivos dados financeiros e fórmulas, e/ou memoriais de cálculo, para conferência, além da avaliação pormenorizada dos termos contratuais, tendo como diretriz a Informação 84/2015.

126. Ainda, permanecerem os **indícios de prejuízo ao erário**. Assim, o MPC **opina** para que o Corpo Técnico reexamine os parâmetros econômico-financeiros adotados na Portaria n. 22/2016, com as correções e diretrizes apontadas no parágrafo anterior, viabilizando que o Tribunal possa deliberar acerca do mérito do ato administrativo, abstendo-se de fazê-lo neste momento processual.

127. Em acréscimo, considerado a necessária proteção do erário, solicita-se que o Tribunal de Contas possa estabelecer medida cautelar, no sentido de que se a SEMOB suspenda os efeitos da Portaria n. 22/2016 e faça a retenção dos valores que excedam o acumulado dos reajustes contratuais, relativo ao período de vigência da Portaria n. 22/2016, de 1º de julho de 2016 a 1º de janeiro de 2018, até que o Tribunal delibere sobre o mérito do ato administrativo.

<sup>46</sup> Segundo o efeito de vigência estabelecido pela Portaria n. 22/2016.

<sup>47</sup> Segundo os efeitos de vigência estabelecidos pelas Portarias n. 56 a 60/2018



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

**2.2.2.3 3ª Revisão: Portarias n. 56 a 60/2018 (Processo 5964/2015-e)**

128. As Portarias n. 56 a 60/2018<sup>48</sup> foram editadas, segundo o declarado pela SEMOB, com base em correções de alguns parâmetros econômico-financeiros apresentados por estudos da Fundação Getúlio Vargas.

<sup>48</sup> (DODF Nº 147, sexta-feira, 3 de agosto de 2018)

PORTARIA Nº 56, DE 02 DE AGOSTO DE 2018 O SECRETÁRIO DE ESTADO DE MOBILIDADE DO DISTRITO FEDERAL no uso das atribuições que lhe confere o art. 59, II, do Regimento Interno aprovado pelo Decreto n.º 38.036, de 03 de março de 2017, **Considerando o disposto na Cláusula XVII - da Revisão da Tarifa, dos Contratos de Concessão firmados em face da Concorrência n.º 01/2011-ST, o qual estabelece que a tarifa técnica será revisada, a qualquer momento, para estabelecer equação originária entre os encargos da concessionária e as receitas da concessão; Considerando a identificação do desequilíbrio econômico-financeiro na relação contratual, por conta de fatores fúgidios ao controle e vontade dos contratantes, sua revisão se impõe não apenas para restauração do estado de legalidade, mas para preservação da utilidade coletiva que deles se extrai (função social); Considerando que é de responsabilidade da Administração Pública promover o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão, com o objetivo de garantir a manutenção da equação inicialmente contratada, ou seja, manter a proporção entre os encargos imprescindíveis à execução da avença e a contraprestação ou remuneração pactuada, de forma que uma parte não se locuplete mediante empobrecimento da outra, nos termos do disposto no art. 29 da Lei n.º 8987/1995; Considerando a contratação de consultoria independente para a avaliação dos contratos de concessão do STPC/DF, resultando como contratada a Fundação Getúlio Vargas - FGV, por meio do Contrato n.º 01/2017 que teve como objetivo promover avaliações no Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal - STPC/DF; Considerando que compete ao Poder Público delegante a fixação, o reajuste e a revisão da tarifa de remuneração da prestação do serviço, nos termos do inciso V, do artigo 29 da Lei n.º 8987, de 13 de fevereiro de 2015; Considerando que esta Secretaria primou pelo exercício dos direitos ao contraditório e à ampla defesa, abrigados, em especial, nos Artigos 1º, 2º e 3º da Lei n.º 9.784, de 29 de janeiro de 1999, ao enviar os resultados do estudo (referente à modelagem econômico-financeira) para as concessionárias, bem como responder os questionamentos apresentados; Considerando ainda, que a consultoria se balizou nos dados reais da operação, quais sejam, passageiros transportados, frota utilizada e quilômetros percorridos (neste caso, quilometragem programada, calculada pelos quilômetros equivalentes às ordens de serviço efetivamente emitidas pela Entidade Gestora do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal - STPC/DF. R E S O L V E :**

Art. 1º HOMOLOGAR o valor da tarifa técnica do Contrato de Concessão n.º 11/2013-ST - Viação Piracicabana Ltda, que passa a ser de R\$ 3,9241 (três reais, noventa e dois centavos e quarenta e um centésimos de centavos). Art. 2º Esta Portaria entra em vigor na data da sua publicação, ficando condicionados os efeitos financeiros retroativo a 1º de janeiro de 2018.

FÁBIO NEY DAMASCENO

PORTARIA Nº 57, DE 02 DE AGOSTO DE 2018 (...) Art. 1º HOMOLOGAR o valor da tarifa técnica do Contrato de Concessão n.º 01/2012-ST - Viação Pioneira Ltda, que passa a ser de R\$ 3,6278 (três reais, sessenta e dois centavos e setenta e oito centésimos de centavos). Art. 2º Esta Portaria entra em vigor na data da sua publicação, ficando condicionados os efeitos financeiros retroativo a 1º de janeiro de 2018.

PORTARIA Nº 58, DE 02 DE AGOSTO DE 2018 (...) Art. 1º HOMOLOGAR o valor da tarifa técnica do Contrato de Concessão n.º 07/2013-ST - URBI Mobilidade Urbana, que passa a ser de R\$ 4,5120 (quatro reais, cinquenta e um centavos e vinte centésimos de centavos). Art. 2º Esta Portaria entra em vigor na data da sua publicação, ficando condicionados os efeitos financeiros retroativo a 1º de janeiro de 2018.

PORTARIA Nº 59, DE 02 DE AGOSTO DE 2018 (...) Art. 1º HOMOLOGAR o valor da tarifa técnica do Contrato de Concessão n.º 08/2013-ST - Auto Marechal Ltda, que passa a ser de R\$ 4,5060 (quatro reais, cinquenta centavos e sessenta centésimos de centavos). Art. 2º Esta Portaria entra em vigor na data da sua publicação, ficando condicionados os efeitos financeiros retroativo a 1º de janeiro de 2018.



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

129. Os processos administrativos sobre a terceira revisão não foram juntados ao presente processo, em que pese ter havido o exame de mérito dos atos relacionados às Portarias 56 e 57/2018, conforme a **Informação n. 57/2020–DIGEM3** (peça 94, e-doc 5948D51B) e **Informação n. 59/2020 –DIGEM3**, (peça 95, e-doc 560F01F8). Também não foram apresentadas as planilhas “excel”, com os respectivos dados financeiros e fórmulas, para conferência.

130. Também não houve a apresentação das planilhas excel e/ou memoriais de todos os cálculos que fundaram os estudos da **Fundação Getúlio Vargas**, os quais tiveram o propósito, além de outros, de revisar os parâmetros adotados nas revisões das Portarias n. 25/2015, 22/2016 e 56 a 60/2018.

131. Assim, em preliminar, como se propôs pelo Corpo Técnico a manutenção dos preços apurados nas Portarias 56 a 60/2018 (3ª Revisão), o MPC considera que possam ser mantidos, em caráter provisório, até que se faça o reexame dos citados atos administrativos, mas que sejam retidos valores que excedam o acumulado dos reajustes contratuais, relativos ao período de vigência das Portarias n. 56 a 60/2018, até que o Tribunal delibere sobre o mérito dos atos administrativos. Explico abaixo os motivos.

132. Ao analisar os dados disponíveis do processo, o Corpo Técnico entendeu que os estudos apresentados pela FGV deveriam ser aceitos como corretos, em que pese não terem sofrido adaptações sobre os achados da Informação n. 84/2015. Ainda entendeu que o procedimento de apuração da TIR estaria correto, em que pese a notória inconsistência sobre os preços de mercado e ausência de metodologia consistente com a aceita no âmbito dos Tribunais de Contas, conforme a Informação 84/2015 (WACC ou CAPM). Também aceitou as alterações sobre outros parâmetros de custos, ausente de análise.

133. Entretanto, sobre a correção da TIR pelos dados da FGV, a que se refere a revisão concedida pelas Portarias 56 a 60/2018 (3ª Revisão), essa correção não se mostrou suficiente para alinhar as taxas em relação às praticadas pelo mercado. O uso da Taxa Interna de Retorno Modificada (TIRM) também não se alinhou especificamente a esse propósito. Para melhor compreensão do assunto, faz-se necessário apresentar os componentes dos estudos da FGV, a seguir.

134. Os estudos apresentados pela FGV se fundaram em levantamentos de dados e projeções, a partir das demonstrações contábeis das empresas, conferências de diversos dados a partir de sistemas de informação (a exemplo do TDMAX), além de pesquisa sobre a demanda *in loco* (contagem de passageiros embarcados). A partir desses novos parâmetros foram compostos três cenários: 1) conforme os critérios da licitação; 2) conforme os dados reais das empresas contratadas; 3) a preços de mercado.

135. Segundo o relatório da FGV, foram corrigidas algumas distorções iniciais, como a depreciação, conforme já se indicava na Informação n. 84/2015:

---

PORTARIA Nº 60, DE 02 DE AGOSTO DE 2018 (...)Art. 1º HOMOLOGAR o valor da tarifa técnica do Contrato de Concessão n.º 02/2012-ST - Expresso São José Ltda, que passa a ser de R\$ 4,5739 (quatro reais, cinquenta e sete centavos e trinta e nove centésimos de centavos). Art. 2º Esta Portaria entra em vigor na data da sua publicação, ficando condicionados os efeitos financeiros retroativo a 1º de janeiro de 2018. FÁBIO NEY DAMASCENO



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

- ▣ Bacia 1: diferente do que havia sido considerado no Edital, foi considerada a desoneração do INSS para o ano 1 apenas. A FGV refez os cálculos de maneira a desconsiderar esta desoneração no primeiro ano, mantendo o cálculo do INSS sobre a Folha de Pagamento no período inteiro da concessão. Da mesma forma, foi recalculada a depreciação fiscal, que utilizava parâmetros em desconformidade com a legislação pertinente;
- ▣ Bacia 2: Foi recalculada a depreciação fiscal, que utilizava parâmetros em desconformidade com a legislação pertinente;
- ▣ Bacia 3: Foi recalculada a depreciação fiscal, que utilizava parâmetros em desconformidade com a legislação pertinente, além de ter sido calculada com valor residual (a depreciação fiscal é calculada sobre o valor total do ativo, enquanto a depreciação contábil pode considerar um valor residual), enquanto a depreciação contábil foi recalculada pois apresentava erro no valor residual da frota. Também foi feito ajuste no cálculo do Imposto de Renda, que estava incorreto, pois não considerava que o adicional de IR, de 10%, só é aplicado no valor do lucro acima de R\$ 240 mil;
- ▣ Bacia 4: Foi realizado ajuste no valor dos encargos sobre os salários, pois não considerava os 20% de INSS sobre a Folha de Pagamento (e também não considerava o INSS sobre a receita, como ocorre quando calculado com desoneração). Foi realizado também ajuste no cálculo da depreciação fiscal, que estava em desconformidade com a legislação, e na depreciação contábil, que apresentava erro de cálculo no valor residual da frota. Os valores de salário de motoristas e cobradores estavam abaixo do piso das categorias, e, portanto, foram ajustados para obedecerem este piso; e
- ▣ Bacia 5: Foi realizado ajuste no cálculo da depreciação fiscal, que estava em desconformidade com a legislação, e na depreciação contábil, que apresentava erro de cálculo no valor residual da frota.

Além destas revisões, foram considerados os impostos PIS e Cofins como estavam no Edital, assim como a incidência de 20% de INSS sobre a Folha de Pagamento, também foi utilizado o Modelo mensal, calculado com a Taxa de Retorno Interna Modificada, utilizando 12% a.a. para as taxas de financiamento e reinvestimento. Os resultados encontrados estão a seguir:

136. Todavia, os Estudos da FGV não corrigiram todas as irregularidades apresentadas pela Informação n. 84/2015<sup>49</sup>.

---

<sup>49</sup> a) utilização de TIR superestimada, em especial, na utilização de financiamento incentivado para investimentos, caso em que a TIR pode chegar a 40%;  
b) não abordagem da desoneração da folha de pagamento, subsídio previsto na Lei n.º 12715/12, ocasionando possível majoração da TIR e da tarifa técnica;  
c) erro de cálculo da “depreciação contábil”, ocasionando majoração da TIR e da tarifa técnica;  
d) inconsistência da despesa de pessoal na planilha do anexo II.11, balizadora das propostas dos licitantes, implicando majoração da TIR e da tarifa técnica;  
e) alegação de sigilo e não disponibilização, pela Secretaria de Transportes, do orçamento detalhado e dos memoriais de cálculo da revisão dos dados de quilometragem e do tempo estimado de viagens, que definem a tarifa técnica, em afronta ao artigo 7º, inciso I e §2º, I e II, da Lei n.º 8666/93;





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

137. Na sequência, a partir dos dados do **edital de licitação**, corrigidos os apontamentos indicados pela FGV, foi estipulada o que se chamou de TIR Alvo, sem que fosse apresentada a memória de cálculo e o fluxo de caixa a que se refere, considerando a taxa definida pela SEMOB de 12% a.a. para investimentos e reinvestimentos.

**Tabela 4.2**  
**Taxas Internas de Retorno Alvo**

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

Fonte: Elaborado pela FGV, dados SEMOB.

Estas são, portanto, as TIR alvos, para efeito de comparação com as TIR atuais que serão calculadas.

138. As taxas acima apresentadas divergem daquelas constantes dos fluxos de caixa do estudo da FGV sobre a **licitação** (Cenário 1), fazendo referência ao fluxo de caixa do acionista (e não do projeto), sendo algumas taxas apresentadas reproduzidas a seguir: 1) empresa Piracicabana (financiamentos 5,2% e reinvestimentos 3,3% a.a.); 2) Pioneira (financiamentos 8,8% e reinvestimentos 10,4% a. a.); 3) ITA HP-URBI (financiamentos 12,6% e reinvestimentos 18,9% a. a.); 4) Marechal (financiamentos 11,8% e reinvestimentos 16,8% a. a.); 5) São José (financiamentos 5,8% a.a. e reinvestimentos 3,9% a. a.).

139. Por outro lado, existem indícios que os estudos da FGV mereçam atenção, em conta de terem alterado, ainda, os Fatores de Utilização das composições de custos, em parte, para índices de menor produtividade, além de adotar Taxa Interna de Retorno corrigida para outros valores (**entre 10,6% a 14,81%**), os quais destoam das referências de mercado à época da licitação, a exemplo da taxa máxima praticada em licitação do Estado de São Paulo, de **8,95% a.a.**, conforme a **Informação 84/2015** (Processo 5964/2015) e divergem da técnica dominante no âmbito da doutrina e jurisprudência, que tem adotado o WACC ou CAPM (o que pode ser cumulado com a TIR-Modificada).

140. Na sequência, a partir de valores definidos sem a devida transparência, a FGV buscou determinar o fluxo com equilíbrio a partir do valor da tarifa, **conforme outras premissas indicadas pela SEMOB** (e não totalmente com base nos dados operacionais das empresas).

---

f) participação das empresas Viação Pioneira, vencedora da bacia 2, e Viação Piracicabana, vencedora da bacia 1, controladas pela empresa Expresso União, todas pertencentes ao grupo da família Constantino, caracterizando mesmo grupo econômico, em clara afronta ao item 16.1.2-“g” do Edital; e

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





## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL TERCEIRA PROCURADORIA

### TIR ATUAL

A segunda parte da metodologia implica em calcular a Taxa Interna de Retorno atual para cada Bacia, a fim de compará-la com a TIR alvo definida no passo anterior.

Para o cálculo da TIR atual, a SEMOB adotou as premissas a seguir, utilizando os números de passageiros, quilômetros rodados e investimentos atuais e projetados, conforme descritos no Produto 2.2, além do Modelo mensal:

- ▣ Percentuais reais de PIS/Cofins sobre a receita (0%), diferente do que estava no Edital;
- ▣ Desoneração da folha de pagamento, de maneira que a incidência de 20% de INSS sobre a folha foi substituída pela incidência de 2% de INSS sobre a receita bruta;
- ▣ Utilização de cobradores em todos os ônibus;
- ▣ Valores de frota e pneus, assim como os parâmetros de consumo de diesel e lubrificantes, vida útil e número de recapagem dos pneus, pelos valores das propostas das concessionárias;
- ▣ Cálculo da Taxa de Retorno pela metodologia da Taxa Interna de Retorno Modificada (MTIR);
- ▣ Para cálculo da MTIR, a taxa de reinvestimento como sendo a TIR Alvo, calculada anteriormente;
- ▣ Fatores de Utilização (FUs) calculados a partir das Folhas de Pagamento enviadas pelos concessionários, para o ano de 2016;
- ▣ Projeção de passageiros e quilômetros rodados pela média dos últimos 12 meses, de forma a manter o nível de utilização de 2017;
- ▣ Preço do Diesel pela média dos valores apresentados nas Notas Fiscais das concessionárias, com exclusão da Nota apresentada pela Bacia 2, uma vez que por uma questão legal, esta concessionária não está usufruindo da isenção de ICMS, fato este que distorce a média a ser utilizada;
- ▣ As garagens dos concessionários são alugadas e não são investimentos como foi considerado no Edital, por valor padrão para todas as bacias;
- ▣ Receita dos Concessionários com Mídia, como parte integrante das receitas percebidas por eles; e
- ▣ As dívidas da SEMOB com as concessionárias, levantadas em dezembro de 2017.

141. A partir de uma segunda revisão, agora, com modificação de premissas da licitação, segundo a orientação da SEMOB, chegou-se a outras Taxas de Internas de Retorno Modificadas, também apresentadas sem a correspondente memória de cálculo ou planilhas excel:

Os resultados encontrados estão a seguir:

Tabela 4.3  
Taxas Internas de Retorno Atuais

	Bacia 1	Bacia 2	Bacia 3	Bacia 4	Bacia 5
TIRM (anual)	14,74%	15,54%	9,90%	12,41%	13,40%

Fonte: Elaborado pela FGV, dados DFTrans.

### 4.1 Resultados

Por fim, com as premissas definidas pela SEMOB e as duas Taxas Internas de Retorno calculadas, é possível calcular as Tarifas Técnicas de forma a igualar a TIR atual com a TIR alvo. Assim, para efeito de cálculo, foi considerado que as Tarifas Técnicas seriam alteradas a partir de março de 2018 e seriam mantidas até o final da concessão, ajustadas anualmente pela inflação prevista.

As tarifas técnicas encontradas, estão a seguir:

Tabela 4.1.1  
Tarifas Técnicas projetadas e variação para as Tarifas atuais

Bacia	Tarifa Atual (R\$)	Tarifa Projetada (a partir de março de 2018)	Varição
Bacia 1	3,9241	3,9241	0,0%
Bacia 2	4,0438	3,6278	-10,3%
Bacia 3	4,3752	4,5120	3,1%
Bacia 4	4,8683	4,5060	-7,4%
Bacia 5	4,3395	4,5714	5,3%

Fonte: Elaborado pela FGV, dados DFTrans.



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

142. No entender do Ministério Público, o uso sucessivo, por duas vezes, da MTIR<sup>50</sup>, adotando-se parâmetros *a posteriori*, sem apresentação da memória de cálculo e fluxos de caixa de referência, além da alteração de diversos componentes de custos, **não pode ser entendido** como correção das propostas de preços da licitação, como também identificou a **perícia** no âmbito judicial, ao contrário da compreensão do Corpo Técnico acerca da interpretação sobre os dados apresentados.

143. Por outro lado, aduz-se que não houve exame, de fato, sobre os dados financeiros, o que implica concluir que não foram apreciados os fundamentos sobre as Portarias n. 56 a 60/2018. Assim, por cautela, não se deve afirmar que os parâmetros estabelecidos pela SEMOB nesses atos administrativos estejam corretos, porquanto não foram objeto de revisão analítica. Assim, **não é prudente deliberar sobre o mérito desses dados, sobre a correção dos parâmetros, se não foram, de fato, examinados com rigor.**

144. Além disso, como bem destacou o Corpo Técnico (Informação 84/2015), “*o Tribunal de Contas da União – TCU tem jurisprudência consolidada, a partir de estudos daquele órgão, que garantem a utilização da TIR em licitações para concessão, mas calculada e fornecida pelo Poder Concedente, a partir do Custo Médio Ponderado de Capital ou WACC (Weighted Average Cost of Capital)*”. O entendimento encontra-se consolidado desde 2003, a partir do Acórdão TCU nº 1757/03.

145. Acrescentou o Corpo Técnico (Informação 84/2015) que, “*encontrado o WACC na fórmula citada, o TCU o utiliza, no Fluxo de Caixa do Projeto, como taxa de desconto para estabelecer a tarifa máxima aceitável nas licitações, cujo julgamento é pela menor tarifa (VPL = 0), ou o valor mínimo da outorga (VPL > 0), quando se licitar pela maior outorga*”. Nesse contexto, “*a eliminação de ganhos do concessionário superiores ao WACC atende ao princípio da modicidade tarifária, que permeia toda concessão de serviço público, conforme expresso nos arts. 6º, § 1º, 9º, § 2º, 11, 23, inciso IV e 29, inciso V, da Lei nº 8987/95*”.

146. Como se vê, a adaptação sobre a TIR Modificada feita pela FGV desconsiderou os preços de referência praticadas pelo mercado, a partir de metodologia amplamente aceita - do Custo Médio Ponderado de Capital ou WACC (Weighted Average Cost of Capital), em convergência ao entendimento do Tribunal de Contas da União e doutrina especializada.

---

<sup>50</sup> Não estamos impugnando a possibilidade de adoção da metodologia da TIR M, porquanto legítima, mas estamos a impugnar o tratamento *in concreto* dos dados. A aplicação usual da TIR M é como referencial do acionista e não do projeto, reconhecendo que o projeto não será capaz remunerar o acionista à taxa estabelecida para o reinvestimento, mas também para corrigir a taxa de investimentos àquela obtida junto aos bancos, no uso de capital de terceiros, ou corrigindo para a remuneração sobre a composição do capital próprio. Assim, a aplicação usual da TIR Modificada é para que o acionista possa compreender a real capacidade do projeto em gerar retornos, a partir de sua visão empresarial. Nas licitações, parte-se da composição do projeto e não do acionista, como referencial para os preços. O referencial para uma licitação deve ser obtido pelo fluxo de caixa livre do projeto, a partir de métodos já reconhecidos e validados de WACC, CAPM e Custo Médio Ponderado de Capital. Assim, a taxa referencial é obtida conforme os indicadores de mercado. Em havendo linha de crédito específica e/ou subsidiada, como foi o caso em relação à utilização do FINAME, parte da doutrina defende que poderá ser objeto de desconto de remuneração sobre a primeira taxa, o que pode ser avaliado, caso a caso.



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

147. A discrepâncias entre as Taxas Internas de Retorno apresentadas pela FGV e os parâmetros de mercado contemporâneos ao estudo apresentado, a exemplo do percentual de 7,95% a.a., conforme estudo setorial do Estado de São Paulo<sup>51</sup>, demonstram que os fluxos de caixa da FGV encontram-se, ainda, com **sobrep preço**.

148. A causa para que se substitua ou que se anulem os parâmetros da licitação deverá importar correção de erros materiais ou reparação de atos ilegais ou abusivos, atinentes às práticas e preços de mercado. Logo, não parece razoável que se alterem os critérios licitados, para além das correções de erros materiais e parâmetros consistentes com o “*jogo de planilha*”, utilizando-se de **outros critérios igualmente superestimados**, porquanto não encontram compatibilidade à taxa de retorno de projetos semelhantes.

149. Considerando que tais questões merecem ser clarificadas e implicam reanálise dos atos administrativos precedentes aos examinados pelo Corpo Técnico, no presente momento processual, o Ministério Público de Contas entende pela necessidade de **suspensão dos efeitos das Portarias**, determinando, em acréscimo que o Corpo Técnico realize o exame pormenorizado sobre as Portarias n. **56 a 60/2018** e sobre os estudos da FGV, para que o Tribunal possa deliberar sobre o mérito das questões.

**2.2.2.4 Das Portarias 71, 72, 80 e 81/2019 (Processo 22.100/2019)**

150. A Portaria n. 71/2019 foi editada em benefício da empresa **Pioneira**, anulando a Portaria n. 57/2019, que foi firmada com base nos parâmetros dos estudos da FGV<sup>52</sup>. Ao compulsar o texto da Portaria<sup>53</sup>, não constaram do ato os motivos que implicaram a sua anulação, em contrariedade ao inciso VIII do art. 50 da Lei 9784/98. Somente após questionada sobre os motivos da anulação, a SEMOB apresentou cópia do processo administrativo, Processo SEMOB-00090-00000329.2019-63 (em associados).

151. A Portaria n. 72/2019<sup>54</sup>, por sua vez, definiu nova tarifa técnica a ser aplicada a empresa **Pioneira**, a contar de 1/06/2019, o que aumentou o valor de R\$ 3,8814 para R\$

<sup>51</sup> [http://www.artesp.sp.gov.br/Shared%20Documents/ConsultasPublicas/02\\_2019/Consulta\\_Publica\\_02-2019%20-%20Ap%C3%AAndice%20A.pdf](http://www.artesp.sp.gov.br/Shared%20Documents/ConsultasPublicas/02_2019/Consulta_Publica_02-2019%20-%20Ap%C3%AAndice%20A.pdf)

<sup>52</sup> Conforme declarou a Secretaria de Estado de Mobilidade

<sup>53</sup> Disponível em: DODF n° 168, de 4 de setembro de 2019.

*SECRETARIA DE ESTADO DE TRANSPORTE E MOBILIDADE  
PORTARIA Nº 71, DE 02 DE SETEMBRO DE 2019*

*O SECRETÁRIO DE ESTADO DE TRANSPORTE E MOBILIDADE DO DISTRITO FEDERAL no uso das atribuições que lhe confere o art. 59, II, do Regimento Interno aprovado pelo Decreto nº 38.036, de 03 de março de 2017, resolve:*

*Art. 1º Anular a Portaria n.º 57/2018, de 02 de agosto de 2018, publicada no Diário Oficial do Distrito Federal - DODF n.º 147, de 03 de agosto de 2018, página 26.*

*Art. 2º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.*

*VALTER CASIMIRO SILVEIRA*

<sup>54</sup> Disponível em: DODF n° 168, de 4 de setembro de 2019.

*PORTARIA Nº 72, DE 02 DE SETEMBRO DE 2019 O SECRETÁRIO DE ESTADO DE TRANSPORTE E MOBILIDADE DO DISTRITO FEDERAL no uso das atribuições que lhe confere o art. 59, II, do Regimento Interno aprovado pelo Decreto nº 38.036, de 03 de março de 2017, Considerando o disposto na Cláusula XVII - da Revisão da Tarifa, dos Contratos de Concessão firmados em face da Concorrência n.º 01/2011-ST, o qual estabelece que a tarifa técnica será revisada, a qualquer momento, para estabelecer a equação originária entre os encargos da concessionária e as receitas da concessão; Considerando que as revisões das tarifas técnicas*



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

4,3729, com a justificativa de se cumprir os termos dos contratos e do edital de licitação<sup>55</sup>. O valor definido se refere à **revisão**.

152. Conforme já se analisou neste parecer, em momento anterior, a manutenção dos termos do contrato (e edital) **para fins de revisão** (segundo os itens 1, 2, 3.a, 3.b, 4, da Cláusula XVII Cláusula XI, 1. Do Contrato), implica consolidar Taxas Internas de Retorno muito acima das taxas praticadas pelo mercado, combinado com o restabelecimento de componentes de custos subestimados inicialmente de forma artificial, no conhecido “jogo de planilha”, conforme se verificou pela Informação n. 84/2015<sup>56</sup>.

153. Além disso, na prática, houve um aumento demasiado sobre a tarifa da **Viação Pioneira**, acumulado de 85% em relação ao valor inicial contratado (reajustes cumulados com revisão), valor muito superior ao calculado para as demais empresas, de acumulado em 59% em relação ao valor inicial contratado, como resultado dos cálculos do Grupo de Trabalho no âmbito da SEMOB.

154. A SEMOB justificou que a empresa Pioneira foi a única empresa que apresentou a documentação requerida (anexos do Of. 76/2020). Ora, se a SEMOB contratou a consultoria da FGV justamente para obter os dados de composição de custos operacionais individualizados, logo, a SEMOB já dispunha dos dados operacionais na extensão necessária a qualquer reexame e correção, o que se pode conferir na peça 263 do processo 5964/2015. Ainda, segundo o contrato inicial, a revisão independe de requisição, o que causa estranheza os benefícios em exclusividade à empresa **Pioneira**, justificando-se “querer cumprir o estipulado pelos contratos”. Assim, parece injustificável que somente a empresa **Pioneira** seja beneficiada pelos atos empreendidos pela SEMOB.

155. Outra incongruência é sobre a justificativa de que a anulação (e posterior revisão) acarretaria economia de recursos. Justificou-se a economia de recursos para o ano-base de recálculo e para os seguintes. Para que isso pudesse ocorrer, seria necessário que fossem reduzidas as tarifas dos concorrentes, da seguinte forma:

---

devem se amoldar ao disposto no art. 9º da Lei n. 8987/95, no art. 58, § 1º da Lei n. 8.666/93 e aos termos do Edital e das propostas; Considerando o Relatório SEI-GDF n.º 2/2019 - SEMOB/GAB/AJL, SEI 26244396, que versa sobre os estudos realizados pelo do Grupo de Trabalho da Portaria Conjunta n. 10/2019, que teve como objetivo de reavaliar as revisões das tarifas técnicas das Concessionárias do STPC/DF, homologadas entre 2015 e 2018; Considerando que esta Secretaria primou pelo exercício dos direitos ao contraditório e à ampla defesa, abrigados, em especial, nos Artigos 1º, 2º e 3º da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, resolve: **Art. 1º Homologar o valor da tarifa técnica do Contrato de Concessão n.ºs 01/2012-ST - Viação Pioneira Ltda, que passa a ser de R\$ 4,3729 (quatro reais, trinta e sete centavos e vinte e nove centésimos de centavos)**. Art. 2º Os efeitos financeiros desta Portaria terão eficácia a partir de 1º de junho de 2019. Art. 3º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação. VALTER CASIMIRO SILVEIRA

<sup>55</sup> Considerando o Relatório SEI-GDF n.º 2/2019 - SEMOB/GAB/AJL.

<sup>56</sup> As taxas superestimadas foram apresentadas pelas **empresas Piracicabana, Pioneira, Marechal e Expresso São José**.





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

	<b>Demanda Estudos Semob (em 01/06/2019)</b>	<b>Rejuste conforme estudos FGV</b>	<b>Total Custos FGV</b>	<b>Rejuste conforme Licitação (SEMOB)</b>	<b>Total Custos Licitação (estudos SEMOB)</b>
<b>Piracicabana</b>	65.003.904	R\$ 4,20	R\$ 272.912.390,55	R\$ 4,22	R\$ 274.114.962,78
<b>Pioneira</b>	77.489.498	R\$ 3,88	R\$ 300.767.737,54	R\$ 4,37	R\$ 338.853.825,80
<b>HP/ITA Urbi</b>	59.563.460	R\$ 4,83	R\$ 287.536.646,80	<b>R\$ 4,45</b>	R\$ 265.087.178,73
<b>Marechal</b>	45.080.354	R\$ 4,82	R\$ 217.332.386,63	<b>R\$ 4,32</b>	R\$ 194.656.968,57
<b>Expresso São José</b>	58.525.146	R\$ 4,89	R\$ 286.246.489,09	<b>R\$ 4,30</b>	R\$ 251.792.735,64
<b>Totais</b>			<b>R\$ 1.364.795.650,61</b>		<b>R\$ 1.324.505.671,52</b>

Para o ano-base do recálculo, segundo os dados de demanda atualizados, para os dois valores de tarifas – FGV x contratos/SEMOB, tem-se a seguinte demonstração, a partir dos dados do processo.

156. Todavia, os novos estudos da SEMOB implicaram a edição das **Portarias 71, 72** (e também das Portarias 80 e 81/2019), que reajustaram o preço, **para maior**, das empresas **Piracicabana e Pioneira**, até o momento, **não** implicaram a redução efetiva das tarifas das empresas **Urbi, Expresso São José e Marechal**, conforme os dados apresentados neste processo. **Portanto, não se confirmou a suposta economia de recursos arguida.**

157. Além disso, as planilhas encaminhadas pela SEMOB dão conta da constituição de um **passivo milionário**, constituídos de maneira retroativa (incluídos valores de 2013 a 2019) sem **nenhum** motivo consistente com a afetação de preços a partir do ano de 2013 (disponível no papel de trabalho 1 – PT1, em associados do processo 5964/2015-e): empresa Pioneira de R\$ 158.238.855,05 (cento e cinquenta e oito milhões, duzentos e trinta e oito mil, oitocentos e cinquenta e cinco reais e cinco centavos) e empresa Piracicabana de R\$ 34.849.135,11 (trinta e cinco milhões, oitocentos e quarenta e nove mil, cento e trinta e cinco reais e onze centavos).

158. Nesse interim, o Ministério Público de Contas entende que os atos administrativos, **Portaria n. 71 e 72/2019**, possam ser anulados pela SEMOB, observado o devido processo legal, segundo o Poder de Autotutela, inerente à atividade administrativa, porquanto considerou as taxas e parâmetros abusivos desde o Contrato, violando-se os art. 2º, inciso II, c/c art. 6º, § 1º, art. 29, I, e art. 30, todos da Lei Federal nº 8.987/1995, além de conter justificativas por motivos discrepantes da realidade, porquanto concederam tratamento vantajoso e em exclusividade para a empresa Pioneira, sem economia de recursos ao Distrito Federal.

159. Todavia, o MPC entende que a medida deverá ser precedida da anulação integral dos contratos ou, no mínimo, das cláusulas abusivas, já mencionadas, itens 1, 2, 3.a, 3.b, 4, da Cláusula XVII e o item 1 da Cláusula XI, segundo o devido processo legal, porquanto consolidam o nominado “jogo de planilha”, viabilizam a manutenção de taxas internas de retorno abusivas em relação aos preços praticados pelo mercado, além de autorizar revisão em situações propriamente de reajuste, esvaziando os riscos inerentes da atividade empresarial, tudo em evidente descompasso aos **Princípio de Modicidade Tarifária e da Eficiência**.





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

160. Com relação à Portaria n. 80/2019<sup>57</sup>, que determinou a anulação da Portaria n. 56/2018, estabelecida com base nos estudos da FGV, o ato administrativo, *per si*, não trouxe nenhuma modificação material de tarifa, (uma vez que a tarifa anulada de R\$ 3,9241 - dos estudos da FGV e Portaria n. 56/2018 - era exatamente igual à tarifa restabelecida do reajuste de 2018<sup>58</sup>). Logo, ao contrário do informado pelo ato administrativo, a anulação não trouxe efeito para corrigir eventual oneração indevida ou significativa.

161. Já a Portaria n. 81/2019<sup>59</sup> atualizou o preço da tarifa para R\$ 4,2169, a partir de 1º de junho de 2019, valor esse consistente com o acumulado de reajustes até 2018,

<sup>57</sup> Disponível em: DODF Nº 193, quarta-feira, 9 de outubro de 2019.

*PORTARIA Nº 80, DE 1º DE OUTUBRO DE 2019*

*O SECRETÁRIO DE ESTADO DE TRANSPORTE E MOBILIDADE DO DISTRITO FEDERAL no uso das atribuições que lhe confere o art. 59, II, do Regimento Interno aprovado pelo Decreto n.º 38.036, de 03 de março de 2017, e; Considerando as conclusões alcançadas no Relatório SEI-GDF nº 2/2019 - SEMOB/GAB/AJL, SEI 26244396, do Grupo de Trabalho que teve como objetivo reavaliar as revisões das tarifas técnicas das Concessionárias do STPC/DF, homologadas entre 2015 e 2018;*

*Considerando que as revisões das tarifas técnicas devem se amoldar ao disposto no art. 9º da Lei n. 8987/95, no art. 58, § 1º da Lei n. 8.666/93 e aos termos do Edital e das propostas, conforme disposto no item "a" do Relatório SEI-GDF nº 2/2019 - SEMOB/GAB/AJL, SEI 26244396;*

*Considerando que as revisões de tarifas que se operaram ao abrigo das Portarias SEMOB n.ºs. 22/2016 e n.ºs. 56, 57, 58, 59 e 60 de 2018, questionadas na Nota Técnica SEI-GDF n. 2/2019, foram objeto de estudo e análise da Diretoria de Custos, Tarifas e Receitas, pela Nota Técnica SEI nº 01/2019 - SEMOB/ST/SUACOG/DITAR (26007748);*

*Considerando a análise do grupo de trabalho de toda a documentação acostada aos autos, e com fundamento na Nota Técnica SEI n.º 01/2019, da Diretoria de Custos, Tarifas e Receitas (26007748), chegou-se à conclusão de que as revisões das tarifas técnicas ocorridas por meio das Portarias 22/2016 e 56 a 60/2018, estão em desacordo com o edital/contrato, legislação que rege a matéria e, desnaturam os termos das propostas vencedoras, onerando indevidamente e significativamente os cofres do GDF;*

*Considerando ainda, que a simulação dos cenários de revisão tarifária, realizada pela Diretoria de Custos, Tarifas e Receitas (Nota Técnica SEI 01/2019 e cálculos (doc. 26003797), nos termos das propostas vencedoras, sem a TIR Modificada, em comparação com os estudos da FGV, que propôs a utilização da TIR Modificada, implicou na edição das Portarias n.ºs. 25/2015, 26/2016 e 56 a 60 do ano de 2018, que devem ser anuladas pelos vícios apontados, nos termos do Relatório SEI-GDF n.º 2/2019 - SEMOB/GAB/AJL, SEI 26244396, resolve:*

**Art. 1º Anular a Portaria n.º 56/2018, de 02 de agosto de 2018, publicada no Diário Oficial do Distrito Federal - DODF n.º 147, de 03 de agosto de 2018, página 26. Art. 2º Esta Portaria entra em vigor na data da sua publicação.**

VALTER CASIMIRO SILVEIRA

<sup>58</sup> Segundo os estudos da FGV e informações da peça 35 do processo 22100/2019:

Tabela 4.1.1

Tarifas Técnicas projetadas e variação para as Tarifas atuais

Bacia	Tarifa Atual (R\$)	Tarifa Projetada (a partir de março de 2018)	Variação
Bacia 1	3,9241	3,9241	0,0%
Bacia 2	4,0438	3,6278	-10,3%
Bacia 3	4,3752	4,5120	3,1%
Bacia 4	4,8683	4,5060	-7,4%
Bacia 5	4,3395	4,5714	5,3%

Fonte: Elaborado pela FGV, dados DFTrans.

<sup>59</sup> Disponível em: DODF Nº 193, quarta-feira, 9 de outubro de 2019.

*PORTARIA Nº 81, DE 1º DE OUTUBRO DE 2019*

*O SECRETÁRIO DE ESTADO DE TRANSPORTE E MOBILIDADE DO DISTRITO FEDERAL no uso das atribuições que lhe confere o art. 59, II, do Regimento Interno aprovado pelo Decreto n.º 38.036, de 03 de*



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

excluídas as revisões, em pese ter gerado o passivo já citado de R\$ 34.849.135,11 (trinta e cinco milhões, oitocentos e quarenta e nove mil, cento e trinta e cinco reais e onze centavos), segundo o PT-1 em associados do Processo 22100/2019-e. Então, não se confirmaram os motivos declarados pelo ato administrativo de “se tratar de revisão”, porquanto se destinaram a apurar os efeitos acumulados de reajuste. Mas há outras questões importantes.

162. Conforme se defende neste parecer, é necessário que sejam excluídos os efeitos deletérios de revisões baseadas em termos de contratos desbalanceados; o mesmo não se defende acerca do reajuste, porquanto visa, em sua essência, compensar as perdas inflacionárias das tarifas iniciais dos contratos, as quais encontravam-se dentro do parâmetro de tarifa da licitação. Assim, a Portaria n. 81/2019 poderia ser mantida, mas desde que se tenha dado tratamento igual às demais empresas, informação essa que não constou dos autos. Ausentes informações consistentes com o tratamento igualitário, somado ao fato de que houve a possível constituição de um passivo em caráter retroativo, de R\$ 34.849.135,11 (trinta e cinco milhões, oitocentos e quarenta e nove mil, cento e trinta e cinco reais e onze centavos), o MPC opina pela sua anulação, com fulcro na inconsistência dos motivos determinantes declarados no próprio ato administrativo.

### **2.3 Das consequências de anulação da Licitação e Contratos**

163. Segundo o Decreto-Lei nº 4.657/1942, incluído pela Lei 13.655/2018:

Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa **deverá indicar de modo expreso suas consequências jurídicas e administrativas.** [\(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018\)](#)

Parágrafo único. A decisão a que se refere o **caput** deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos. [\(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018\)](#)

Art. 22. (...)

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as

---

março de 2017, Considerando o disposto na Cláusula XVII - da Revisão da Tarifa, dos Contratos de Concessão firmados em face da Concorrência n.º 01/2011-ST, o qual estabelece que a tarifa técnica será revisada, a qualquer momento, para estabelecer a equação originária entre os encargos da concessionária e as receitas da concessão; Considerando que as revisões das tarifas técnicas devem se amoldar ao disposto no art. 9º da Lei n. 8987/95, no art. 58, § 1º da Lei n. 8.666/93 e aos termos do Edital e das propostas; Considerando o Relatório SEI-GDF n.º 2/2019 - SEMOB/GAB/AJL, SEI 26244396, que versa sobre os estudos realizados pelo do Grupo de Trabalho da Portaria Conjunta n. 10/2019, que teve como objetivo de reavaliar as revisões das tarifas técnicas das Concessionárias do STPC/DF, homologadas entre 2015 e 2018; Considerando que esta Secretaria primou pelo exercício dos direitos ao contraditório e à ampla defesa, abrigados, em especial, nos Artigos 1º, 2º e 3º da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, resolve: Art. 1º Homologar o valor da tarifa técnica do Contrato de Concessão n.ºs 011/2013-ST - Viação Piracicabana Ltda, que passa a ser de R\$ 4,2169 (quatro reais, vinte e um centavos e sessenta e nove centésimos de centavos). Art. 2º Esta Portaria entra em vigor na data da sua publicação, ficando condicionados os efeitos financeiros retroativos a 1º de junho de 2019.

VALTER CASIMIRO SILVEIRA



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

circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente. [\(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018\)](#)

(...)

Art. 27. A decisão do processo, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, poderá impor compensação por benefícios indevidos ou prejuízos anormais ou injustos resultantes do processo ou da conduta dos envolvidos. [\(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018\)](#)

164. As consequências jurídicas sobre a anulação da licitação é a anulação dos contratos e, por conseguinte, a nulidade de todos os atos administrativos subsequentes.

165. As falhas examinadas pelo Processo Judiciário informaram a ocorrência de vícios insanáveis da licitação, porquanto importaram a participação do advogado Sacha Reck em diversas posições do certame, ausente de representação formal pela Administração, além de conflito de interesses em relação a sua possível ligação com empresas licitantes, o que infringiu os Princípios que regem a atividade administrativa. Outra questão tratou da ligação comum entre sócios das empresas licitantes, conforme destacou o Acórdão condenatório, o que pode ter colocado em cheque a competitividade do certame.

166. Outras falhas foram apuradas no âmbito do Tribunal de Contas do Distrito Federal pelo Corpo Instrutivo. As falhas identificadas são causa, igualmente, para que declare a nulidade do procedimento licitatório, pois implicaram inconsistência sobre os parâmetros de formação de custos, o que se agravou pelo possível superfaturamento da Taxa Interna de Retorno, declaradas nas propostas de preços.

167. Em que pese a notória nulidade do procedimento licitatório, a SEMOB optou por dar continuidade à execução, em evidente risco de dar causa a prejuízos ao poder público e à sociedade, em face da prática de taxas de retorno abusivas, se consideradas outras contratações da mesma época, como em levantou o Corpo Técnico, por ocasião da Informação n. 84/2015 (Processo 5964/2015).

168. A pendência de processo judicial não obstará à Secretaria de Mobilidade Urbana de declarar a nulidade da licitação e contratos, o que poderia fazer de ofício, em face do poder de autotutela, que a autoriza a corrigir os próprios atos, anulando-os quando ilegais, a teor das Súmulas 349 e 476, do Supremo Tribunal Federal, e art. 53 da Lei 9.784/99. Todavia, acarretaria, por consectário lógico, a perda de objeto do processo judicial. Não houve, até o momento, a anulação por iniciativa da SEMOB dos atos e contratos em referência.

169. A demora do processo judicial também contribuiu à execução dos contratos fundados em procedimento licitatório nulo. A partir da modulação dos efeitos da decisão judicial declaratória sobre a nulidade houve uma situação, no mínimo, particular, porquanto possibilitou a continuidade de execução, a despeito das irregularidades apresentadas no âmbito judicial, que se somaram às irregularidades sobre a formação dos preços, vistas nos processos no âmbito do Tribunal de Contas do Distrito Federal.

170. No caso em exame, encontram-se em execução contratos que, no entender do Ministério Público de Contas são nulos de pleno direito, porquanto originadas de licitação nula. Além disso, os contratos foram objetos de revisões de natureza duvidosa, que



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

implicaram a consolidação do chamado “**jogo de planilha**”, conforme arguiu o competente Corpo Técnico, por ocasião da Informação n. 84/2015 e Informação n. 57/2020. Tudo isso possibilitou a ocorrência de tarifas elevadas, de início, dentro dos parâmetros de preço máximo estabelecidas pela SEMOB no edital de licitação, combinadas com altas taxas internas de retorno, cumuladas com “erros de cálculos”, o que acarretou efeitos deletérios por ocasião das revisões contratuais. Tudo isso em afronta aos Princípios de Eficiência e Modicidade Tarifária, conforme se violaram aos art. 2º, inciso II, c/c art. 6º, § 1º, art. 29, I, e art. 30, todos da Lei Federal nº 8.987/1995.

171. Considerando a natureza das falhas e a dificuldade para se corrigi-las, mantendo-se os contratos em vigor, e em vista de que se evitem maiores imbrólios jurídicos e processuais, recomenda-se a **imediate anulação da licitação e contratos** em referência, viabilizando todas as correções dos parâmetros econômico-financeiros.

172. Compreende-se que poderá ser objeto de deliberação pelo TCDF, que se determine a anulação dos atos administrativos pela SEMOB<sup>60</sup>. A jurisprudência dos Tribunais de Contas é uníssona no sentido de que, “embora não possa anular ou sustar contratos administrativos, tem competência constitucional, conforme o art. 71, IX, para fixar prazo para que a autoridade administrativa adote as medidas necessárias a anular o contrato e, se for o caso, a licitação de que se originou” (Acórdão 2105/2008-Plenário).

173. Paralelamente, visando assegurar o resultado útil do processo, deve ser determinada, em medida cautelar, com fulcro no art. 45 da LC 1/94, a suspensão dos aumentos tarifários decorrentes de parâmetros ilícitos, até que se obtenha a efetiva anulação dos atos e contratos administrativos que os suportem, devendo se submeter ao devido processo legal, do contraditório e ampla defesa.

174. Todavia, caso o Poder Executivo e SEMOB tenham interesse de não afetar o trânsito em julgado do processo judicial, porquanto já obtida sentença favorável sobre a anulação, realizem, via o devido processo legal, garantidos o contraditório e ampla defesa, a anulação por abusividade das cláusulas – do item 4.6.1 do edital e dos itens 1, 2, 3.a, 3.b, 4, da Cláusula XVII, e item 9 da Cláusula VI, dos contratos de concessão derivados da Concorrência n.1/2011-ST - por evidente violação aos art. 2º, inciso II, c/c art. 6º, § 1º, art. 29, I, e art. 30, todos da Lei Federal nº 8.987/1995. As cláusulas não se conformam ao postulado legal sobre as concessões, que se executam por conta e risco do concessionário, indo contra os princípios de modicidade tarifária e eficiência, além de viabilizarem o nominado “jogo de planilha”, pela manutenção de propostas de preços com taxas internas de retorno abusivas em relação aos preços praticados pelo mercado, além de outros erros, como

---

<sup>60</sup> O poder de autotutela tem limites na decadência, segundo o art. 54 da Lei 9784/98, porquanto “o direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decaem em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé”. No caso em exame, houve a interrupção da decadência, no âmbito administrativo, porquanto houve notificação das partes interessadas em face das irregularidades, segundo o Processo 5964/2015 e Processo 12086/2011, aplicando-se o §4º do art. 240 do Novo Código de Processo Civil. Ainda que não houvesse a interrupção, o Supremo Tribunal de Contas tem jurisprudência reiterada entendendo que a atividade de Controle Externo, nos processos de contas, não se subordina ao prazo decadencial da Lei 9784/98, precedentes MS 26297 e MS 25641.



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

o de autorizar revisão em situações propriamente de reajuste, por áleas ordinárias, esvaziando os riscos inerentes da atividade empresarial.

175. Como se vê, a medida alternativa se propõe para viabilizar as providências de compensação ao erário, com fulcro na competência constitucional do Tribunal de Contas, também reforçada pelo art. 27 do Decreto-Lei nº 4.657/1942, que dispõe sobre “a decisão do processo, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, poderá impor compensação por benefícios indevidos ou prejuízos anormais ou injustos resultantes do processo ou da conduta dos envolvidos”.

176. Já o Corpo Técnico (Informação n. 59/2020) entendeu ser possível a anulação das portarias de revisão (71, 72, 80 e 81/2019), fazendo remissão a precedente do Supremo Tribunal Federal, RE 1236731, no qual a Corte Suprema apreciou os poderes implícitos para a realização das competências do Tribunal de Contas acerca do Poder Geral de Cautela, sem a prévia anulação dos contratos, total ou parcial. Considerando o possível caráter meritório da deliberação que vier a ser expedida pelo TCDF, porquanto a proposta de deliberação apresentada pelo próprio Corpo Instrutivo poderá resolver o mérito do processo, considera-se que o precedente corre o risco de não ter aplicação direta ao caso em exame.

177. Por outro lado, conforme já mencionado, a jurisprudência dos Tribunais de Contas é uníssona no sentido de que se possa para fixar prazo para que a autoridade administrativa adote as medidas necessárias a anular o contrato e, se for o caso, a licitação de que se originou. Assim, o fundamento melhor se adequa à questão de fundo examinada.

178. Pelo exposto, foram apresentadas, de forma exaustiva e fundamentada, todas as implicações das soluções para o caso em exame.

### **3. Conclusões**

179. Em preliminar, o Ministério Público de Contas opina pelo levante do sobrestamento do Processo 5964/2015-e e apensação do Processo 22.100/2019-e ao primeiro, em face da conexão entre as matérias, além de considerar a prevenção de relatoria, ao relator do Processo 12.089/2011, Exmo. Sr. Conselheiro Paulo Tadeu.

180. O MPC opina para que o Tribunal de Contas determine o exato cumprimento da lei, com fulcro no inciso IX do art. 71 da Constituição Federal e art. 53 da Lei 9784/98, à Secretaria de Estado de Transporte e Mobilidade, no sentido de que o órgão, segundo a poder de autotutela, **determine a anulação da licitação e contratos *in totum***, incluídas todas as revisões contratuais, indo na mesma direção do julgado pelo Processo Judicial 2013.01.1.09289-0, Primeira Vara da Fazenda Pública do Distrito Federal, considerando os diversos ilícitos apurados na licitação, que macularam, de forma insanável o procedimento licitatório e, com consequência, os contratos, com os acréscimos examinados pela Informação n. 84/2015 (Processo 5964/2015-e).

181. Como medida intermediária, caso o TCDF entenda por não determinar anular *in totum* os contratos, para que se privilegie o trânsito em julgado da matéria no âmbito





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

judicial, opina-se para que se anulem cláusulas específicas<sup>61</sup>, com fulcro no inciso IX do art. 71 da Constituição Federal, viabilizando, também, **anular as revisões** já examinadas pelo Corpo Técnico – **Portarias 25/2015 e Portarias 71, 72, 80 e 81/2019** (Informações 84/2015-DIACOMP3, Informação nº 57/2020-DIGEM3 e Informação 59/2020-DIGEM3), com fulcro no parágrafo único do art. 21 do Decreto-Lei nº 4.657/1942, incluído pela Lei 13.655/2018.

182. Considerando que os contratos se encontram, até o momento, em execução, e a necessidade de que se apure o justo valor de remuneração, do ponto de vista material, porquanto se pretende anular os mesmos contratos, opina-se para que se suspendam os preços estabelecido pelas **Portarias 22/2016, Portarias 56 a 60/2018 pela SEMOB**, em caráter provisório, com fulcro no art. 45 da LC 1/94 e no Poder Geral de Cautela, até que o TCDF delibere acerca do mérito desses atos administrativos.

183. Como efeito prático, a SEMOB deverá adotar os valores iniciais contratados, acrescidos dos reajustes anuais, com base na Cláusula XVI dos contratos, exclusivamente.

184. Mantém-se, todavia, a necessidade de deliberação futura sobre o mérito das **Portarias 22/2016, Portarias 56 a 60/2018** pelo TCDF, porquanto não examinados de forma satisfatória pelo competente Corpo Técnico.

185. Assim, deve o Tribunal de Contas, para fins de instrução processual, determinar a realização de **inspeção** pelo competente corpo técnico, além de requisitar, desde já, as cópias dos processos e das planilhas “excel” que fundaram os estudos da Fundação Getúlio Vargas, posto que atingiram a revisão de 2018 (Peça 263 do Processo 5964/2015), além dos processos e das planilhas que fundaram as Portarias 56 a 60/2018, elaboradas pela SEMOB, que se utilizaram dos parâmetros apresentados pela FGV, bem como os processos e planilhas sobre as Portarias 25/2015 e 22/2016. Esses dados também deverão viabilizar a apuração sobre compensação adicional ou de eventual dano ao erário, em decorrência da execução contratual, se for o caso, além de separar eventuais revisões por áreas extraordinárias.

186. No entender do Ministério Público de Contas, faz-se necessário, como bem pontuou o competente Corpo Técnico, como medidas prospectiva, que se determine, com fulcro no inciso IX do art. 71 da Constituição Federal c/c art. 53 da Lei 9784/99, que o Poder Executivo e Secretaria de Estado de Transporte e Mobilidade Urbana abstenham-se de renovar os contratos e busque realizar nova licitação para os serviços, **de forma urgente**, visando obter uma composição de preços que viabilize a justa remuneração, a obtenção de uma tarifa módica aos usuários, mas também, viabilize o compartilhamento de riscos de maneira racional e orientada para incentivos de redução de preços e melhoria da qualidade dos serviços prestados.

187. Além disso, o Tribunal de Contas poderá determinar, **com o intuito de que se evite a repetição das irregularidades já apuradas**, com fulcro no inciso IX do art. 71 da Constituição Federal, art. 53 da Lei 9784/98 c/c art. 2º, inciso II, c/c art. 6º, § 1º, art. 29, I, e art. 30, todos da Lei Federal nº 8.987/1995, que para as próximas contratações, que a

<sup>61</sup> Item 4.6.1 do edital e dos itens 1, 2, 3.a, 3.b, 4, da Cláusula XVII, item 1 da Cláusula XI e item 9 da Cláusula VI, dos contratos de concessão derivados da Concorrência n.1/2011-ST - por evidente violação aos art. 2º, inciso II, c/c art. 6º, § 1º, art. 29, I, e art. 30, todos da Lei Federal nº 8.987/1995.



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

SEMOB e/ou qualquer outro órgão do Distrito Federal, que venha a licitar serviços de transporte público, de competência Distrital, abstenham-se de incorporar cláusulas de teor igual ou semelhante aos itens 1, 2, 3.a, 3.b, 4, da Cláusula XVII, e item 9 da Cláusula VI, dos contratos de concessão derivados da Concorrência n.1/2011-ST, que repassaram ao Poder Público de forma integral os riscos de demanda e de quilometragem, ou que acarretaram o repasse integral e a qualquer momento de variações de componentes de custos ao Poder Concedente.

188. Em acréscimo, o Tribunal de Contas deverá determinar a adoção do parâmetro objetivo para a determinação da taxa interna de retorno ou taxa de desconto de referência para licitações públicas, segundo a publicação “metodologia de cálculo do WACC – concessões públicas” do Ministério da Fazenda, ou outra compatível, posto que é o parâmetro objetivo já adotado na esfera federal, o que tende a reduzir problemas de precificação sobre as taxas de desconto nas futuras licitações e garantir segurança jurídica sobre os parâmetros de definição.<sup>62</sup> Ainda, deverá determinar a adoção da taxa de retorno alavancada, por ocasião por ocasião de áleas extraordinárias que determinem as revisões contratuais, porquanto possibilita o repasse de ganhos para a redução da tarifa, como já é feito nos contratos no âmbito da Agência Nacional de Transportes Terrestres (Acórdão 2.927/2011-TCU-Plenário). Poderá, ainda, propor que a SEMOB avalie adotar o Fluxo de Caixa Marginal para investimentos novos decorrentes de áleas extraordinárias, conforme a jurisprudência do TCU (Acórdão 2.927/2011-TCU-Plenário<sup>63</sup>).

189. Por fim, o Ministério Público aquiesce, em parte, aos encaminhamentos propostos pelas unidades instrutivas, porquanto foram, de fato, examinados o mérito em conjunto dos Processos 21.100/2019-e e Processo 5964/2015-e, segundo a Informação nº 57/2020-DIGEM3. Sugere-se, todavia, ao Tribunal de Contas do Distrito Federal que adote o seguinte encaminhamento:

*I. tomar conhecimento:*

*a. dos documentos associados aos presentes autos, referidos na Informação nº 57/2020-DIGEM3;*

*b. dos Ofícios nº 51/2020-SEMOB/GAB/ASTEÇ (peça 76), nº 76/2020-SEMOB/GAB/ASTEÇ (peça 83) e nº 249/2020-SEMOB/GAB/ASTEÇ (peça 85), e respectivos anexos;*

*II. autorizar o levantamento do sobrestamento do Processo nº 5964/2015-e, em face da juntada dos estudos da FGV e o atual andamento do Processo 2013.01.1.09289-0, Primeira Vara da Fazenda Pública do Distrito Federal, que confirmou a sentença condenatória em segunda instância, bem como autorizar apensar este Processo 21.100/2019-e ao primeiro, considerando a conexão entre as matérias;*

<sup>62</sup> <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/centrais-de-conteudos/publicacoes/guias-e-manuais/metodologia-de-calculo-do-wacc2018.pdf/view>

<sup>63</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão 2957/2012-Plenário. Disponível em: [www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br) “CONSULTA SOBRE A POSSIBILIDADE DE UTILIZAÇÃO DE MECANISMOS CONTRATUAIS, TAIS COMO O "DESCONTO DE REEQUILÍBRIO" E O "FLUXO DE CAIXA MARGINAL", EM CONTRATOS DE CONCESSÃO RODOVIÁRIA, PARA A MANUTENÇÃO DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO ENTRE AS PARTES. CONHECIMENTO. COMUNICAÇÃO AO MT E À ANTT. Para a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro entre as partes contratantes de concessões rodoviárias, a utilização dos mecanismos de "desconto de reequilíbrio" e do "fluxo de caixa marginal" é possível, porquanto está em consonância com as Leis 10.233/2001 e 8.987/1995”.



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

**III. quanto ao mérito do Processo 21.100/2019-e:**

a) *considerar ilícitas as Portarias Semob nº 71, 72, 80 e 81 de 2019, pois editadas com as taxas e parâmetros abusivos desde o Contrato, violando-se os art. 2º, inciso II, c/c art. 6º, § 1º, art. 29, I, e art. 30, todos da Lei Federal nº 8.987/1995, além de conterem justificativas por motivos discrepantes da realidade, porquanto concederam tratamento vantajoso às empresas Pioneira e Piracicabana sem a efetiva economia de recursos ao Distrito Federal, ao contrário do declarado nos próprios atos;*

b) *em face das irregularidades mencionadas no item anterior:*

1) *considerar procedente a Representação proposta por Urbi Mobilidade Urbana (peça 3);*

2) *determinar à Secretaria de Estado de Transporte e Mobilidade do Distrito Federal, o exato cumprimento da lei, com fulcro no inciso IX do art. 71 da Constituição Federal e art. 53 da Lei 9784/99, para que, no prazo de que no prazo de 45 dias, anule as Portarias Semob nº 71, 72, 80 e 81 de 2019, com fundamento nos ilícitos do item III, letra “a”, via o devido processo legal, garantidos o contraditório e ampla defesa, o que deverá ser precedido ou ser concomitante a:*

i) *anulação in totum dos contratos, via o devido processo legal, garantidos o contraditório e ampla defesa, porquanto viciados desde a licitação, consoante os elementos e julgados Processo 2013.01.1.09289-0, Primeira Vara da Fazenda Pública do Distrito Federal, com os acréscimos do Parecer 1103/2013-MF e Informação n. 84/2015-3ª Diacomp, conforme o Processo 5964/2015-e; ou*

ii) *caso tenham interesse de não afetar o transito em julgado do processo judicial, porquanto já obtida sentença favorável sobre a anulação, realizem, via o devido processo legal, garantidos o contraditório e ampla defesa, a anulação por abusividade – do item 4.6.1 do edital e dos itens 1, 2, 3.a, 3.b, 4, da Cláusula XVII, item I da Cláusula XI e item 9 da Cláusula VI, dos contratos de concessão derivados da Concorrência n.1/2011-ST - por evidente violação aos art. 2º, inciso II, c/c art. 6º, § 1º, art. 29, I, e art. 30, todos da Lei Federal nº 8.987/1995, porquanto não se conformam ao postulado legal sobre as concessões, que se executam por conta e risco do concessionário, indo contra os princípios de modicidade tarifária e eficiência, além de viabilizarem o nominado “jogo de planilha”, pela manutenção de taxas interna de retorno abusivas em relação aos preços praticados pelo mercado, além de autorizar revisão por áleas ordinárias, em situações propriamente cobertas pelo reajuste contratual, esvaziando os riscos inerentes da atividade;*

iii) *utilize, para fins remuneração das concessionárias contratadas a partir da Concorrência Pública nº 01/2011-ST, os valores corrigidos exclusivamente pelos índices de reajuste, segundo a Cláusula XVI dos contratos de concessão, até que o Tribunal de Contas do Distrito Federal delibere acerca do mérito das demais revisões ainda não examinadas no mérito (Portarias n. 22/2016 e 56 a 60/2018);*



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

iv) glose, na proporção de 1/12 (um doze avos) ao mês, eventuais pagamentos a maior realizados com base nas Portarias Semob n° 71, 72, 80 e 81 de 2019;

v) abstenha-se de proceder a revisões contratuais que não tenham por fundamento fatos imprevisíveis ou previsíveis, mas de consequências incalculáveis, que caracterizem efetiva álea extraordinária no âmbito dos serviços concedidos;

vi) abstenha-se de proceder a revisões contratuais que tenham por fundamento dados e valores fornecidos pelas concessionárias não passíveis de efetivos controle e comprovação por parte da Semob;

vii) em observância ao princípio da segurança jurídica, abstenha-se de renovar os contratos de concessão decorrentes da Concorrência n° 01/2011-ST, dando início desde já, caso não o tenha feito, aos procedimentos e estudos com vista a nova licitação para operação do STPC;

viii) denegar o pedido da Viação Pioneira para que se seja intimada, após a manifestação do Corpo Técnico, por ausência de previsão legal ou regimental, podendo o interessado, caso julgue conveniente, requerer sustentação oral, na forma do art. 1° da Resolução n° 332, de 03 de abril de 2020, que regulamentou a sustentação oral em face da situação excepcional de pandemia, ou nos termos do art. 136 do Regimento Interno do TCDF (Resolução 296/2016), para o caso de revogação da primeira norma;

**VI. quanto ao mérito do Processo 5964/2015-e:**

a) considerar procedentes os irregularidades mencionados no Parecer 1103/2013-MF (e-doc 4BB4BDB4-e), nos termos e fundamentos da análise pela Informação n. 84/2015-3ª Diacom, (1A2C78F1-e), ambos do Processo 5964/2015:

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

2) não abordagem da desoneração da folha de pagamento, subsídio previsto na Lei n.º 12715/12, ocasionando possível majoração da TIR e da tarifa técnica;

3) erro de cálculo da “depreciação contábil”, ocasionando majoração da TIR e da tarifa técnica;

4) inconsistência da despesa de pessoal na planilha do anexo II.11, balizadora das propostas dos licitantes, implicando majoração da TIR e da tarifa técnica;

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

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



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

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

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

- b) considerar ilícita a Portaria SEMOB 25/2015, segundo a análise da Informação n. 84/2015-e, porquanto firmada com diversas irregularidades, dentre essas a Taxas de Internas de Retorno superestimadas em relação aos preços e parâmetros de mercado, com vantagens às empresas Pioneira e Marechal, em violação aos art. 2º, inciso II, c/c art. 6º, § 1º, art. 29, I, e art. 30, todos da Lei Federal nº 8.987/1995;*
- c) em consequência, determinar à Secretaria de Estado de Transporte e Mobilidade do Distrito Federal:*
- 1) o exato cumprimento da lei, com fulcro no inciso IX do art. 71 da Constituição Federal e art. 53 da Lei 9784/98, para que, no prazo de 45 dias, contados do conhecimento da decisão, o mencionado órgão anule a Portaria SEMOB 25/2015, com fundamento nos ilícitos do item anterior, via o devido processo legal, garantidos o contraditório e ampla defesa aos interessados, o que deverá ser precedido ou ser concomitante à anulação parcial ou total dos contratos, nos termos do item III, b, 2, i e ii, supra indicados;*
  - 2) até que se processe anulação, suspenda, cautelarmente, no prazo 5 (cinco) dias, contados do conhecimento da decisão, os efeitos da Portaria n. 25/2015, viabilizando o resultado útil do processamento e proteção do interesse público, com fulcro no art. 45 da LC 1/94;*
  - 3) glose, na proporção de 1/12 (um doze avos) ao mês, eventuais pagamentos a maior realizados com base na Portaria Semob nº 25/2015, a partir da suspensão cautelar do ato administrativo;*
- d) considerar insuficiente a análise do Corpo Técnico acerca das revisões contratuais das Portarias n. 22/2016, 56 a 60/2018, e dos estudos apresentados pela Fundação Getúlio Vargas, devendo os autos serem reinstruídos, autorizando, desde já, a realização de inspeção, tendo como parâmetro os achados da Informação n. 84/2015-3ª Diacomp;*
- e) determinar, em medida cautelar, com fulcro no art. 45 da LC 1/94, à Secretaria de Estado de Mobilidade que:*
- 1) suspenda, no prazo 5 (cinco) dias, contados do conhecimento da decisão, os efeitos das Portarias n. 22/2016, 56 a 60/2018, até que o Tribunal de Contas delibere sobre o mérito desses atos administrativos, porquanto ainda editados com base em taxas internas de retorno superestimadas em relação aos parâmetros de mercado;*
  - 2) em consequência do item anterior, realize a retenção de valores em excesso, com relação Portarias n. 22/2016, 56 a 60/2018, em conta-corrente apartada, que deverá ser aberta para essa finalidade específica, devendo considerar as tarifas iniciais*





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

*exclusivamente corrigidas pelos índices de reajuste anual, segundo a Cláusula XVI dos contratos originados da Concorrência 1/2011-ST, até que o Tribunal de Contas delibere sobre o mérito dos atos suspensos, visando a preservação do interesse público;*

*V) visando prevenir ocorrências semelhantes, determinar ao Poder Executivo do Distrito Federal e à Secretaria de Estado de Mobilidade do Distrito Federal, com fulcro no inciso IX do art. 71 da Constituição Federal, para as próximas contratações de transporte público coletivo de competência Distrital, que sejam realizadas pela SEMOB ou outro órgão do Poder Executivo, que tenham por fundamento a concessão latu sensu dos serviços públicos de transporte urbano, que os órgãos e entidades do DF, que:*

- a) se abstenham de incorporar cláusulas de teor igual ou semelhante aos itens 1, 2, 3.a, 3.b, 4, da Cláusula XVII, e item 9 da Cláusula VI, dos contratos de concessão derivados da Concorrência n.1/2011-ST e do item 4.6.1 do edital, que repassaram ao Poder Público de forma integral os riscos de demanda e de quilometragem, e que acarretam o repasse integral de variações de componentes de custos ao Poder Concedente, caracterizando violação ao art. 2º, inciso II, c/c art. 6º, § 1º, art. 29, I, e art. 30, todos da Lei Federal nº 8.987/1995;*
- b) utilizem parâmetro objetivo para a determinação da taxa interna de retorno ou taxa de desconto para licitações públicas, tendo como referência a “metodologia de cálculo do WACC – concessões públicas” do Ministério da Fazenda, para proporcionar segurança jurídica sobre a definição desse parâmetro;*
- c) adotem cláusula contratual de revisão, nos casos de ocorrência de áleas extraordinárias, que possibilite a atualização das taxas internas de retorno pelos efeitos da alavancagem, repassando o ganho financeiro, se for o caso, para a redução das tarifas, com fulcro no art. 6º, § 1º, art. 29, I, e art. 30, todos da Lei Federal nº 8.987/1995;*
- d) avaliem adotar o Fluxo de Caixa Marginal para o reequilíbrio de contratos, nos casos de investimentos novos decorrentes de áleas extraordinárias, técnica que tem registro na jurisprudência do Tribunal de Contas da União (Acórdão 2.927/2011-TCU-Plenário);*

*VII. autorizar:*

- a) o envio de cópia das Informações nº 57/2020-DIGEM3 e nº 59/2020-DIGEM3, do Parecer de lavra do Ministério Público de Contas, Relatório/Voto e da Decisão que vier a ser proferida:*
  - 1) à Urbi Mobilidade Urbana;*
  - 2) à Viação Pioneira Ltda.;*
  - 3) à Viação Piracicabana Ltda.;*
  - 4) Viação Marechal;*
  - 5) Viação Expresso São José;*
  - 4) ao Instituto Brasileiro de Estudo e Defesa das Relações de Consumo;*
  - 5) à Secretaria de Estado de Transporte e Mobilidade do Distrito Federal;*



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

*b) o envio de cópia integral dos Processos TCDF nº 22100/2019-e e 5964/2015-e ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT) e à Procuradoria-Geral do Distrito Federal, para ciência e demais providências que entenderem pertinentes;*

*VIII. restituir os autos à Segem, para as providências pertinentes, inclusive a respeito dos demais apensos.*

Brasília/DF, 16 de setembro de 2020.

***Demóstenes Tres Albuquerque***  
***Procurador***