



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL



PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº PDL 233 /2017

(VÁRIOS DEPUTADOS)

Susta os efeitos do Decreto nº 37.940, de 30 de dezembro de 2016, que "fixa tarifas para os modos rodoviário e metroviário do Serviço Básico do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal - STPC/DF e dá outras providências".

A CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL decreta:

Art. 1º Susta os efeitos, por exorbitar do poder regulamentar, do Decreto nº 37.940, de 30 de dezembro de 2016.

Art. 2º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 3 Revogam-se as disposições em contrário.

L I D O
Em, 12/01/2017
Secretaria Legislativa

JUSTIFICAÇÃO

I. DO EMBASAMENTO LEGAL DA PROPOSIÇÃO

O referido Projeto de Decreto Legislativo baseia-se na competência atribuída pela Lei Orgânica do Distrito Federal à Câmara Legislativa para sustar os atos do Poder Executivo que importem em desobediência aos limites do poder regulamentar.

Art. 60. Compete, privativamente, à Câmara Legislativa do Distrito Federal:

(...)

Setor Protocolo Legislativo
PDL Nº 233/17
Folha Nº 01 G.C.



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL



VI - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar, configurando crime de responsabilidade sua reedição; (...).

O Tribunal de Justiça do DF já se posicionou acerca da possibilidade de controle de lei ou ato normativo distrital que viole a LODF, desde que comprovada a presença de vícios formais e materiais (Acórdão nº 203525 – TJDFT)

"É juridicamente possível o controle de constitucionalidade de lei ou ato normativo distrital que viole a LODF. Para análise do controle de constitucionalidade das espécies normativas, necessário é averiguar a presença de vícios formais e materiais."

Conforme será demonstrado, o Decreto nº 37.940/16 foi publicado em desacordo a diversas disposições contidas no ordenamento jurídico que disciplina a matéria, além de descumprimento de etapas formais necessárias à plena eficácia do referido Ato.

O exercício do poder regulamentar pelo Poder Executivo está jungido à plena observância das limitações legais que delimitam a fruição desta competência legal. Quanto a este aspecto, importa observar que a Lei nº 239/92, que "dispõe sobre a extinção do Caixa Único, sobre a criação de novos mecanismos de gerenciamento do sistema de transporte público do Distrito Federal e dá outras providências", **estabelece condicionantes dirigidos à regulamentação do regime tarifário adotado no transporte público coletivo do Distrito Federal.**

Com efeito, o §1º do art. 12 da Lei determina que **o Poder Executivo encaminhará à CLDF, no prazo máximo de 5(cinco) dias úteis após a decretação de novas tarifas, os demonstrativos necessários para adoção dos novos valores,** como se observa a seguir:

Setor Protocolo Legislativo

PDh Nº 233/17

Folha Nº 02 G-C



Art. 12. Fica o Poder Executivo, ouvido o Conselho de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal, autorizado a proceder adequação no modelo de exploração dos transportes públicos do Distrito Federal, mediante:

(...)

§ 1º O Poder Executivo encaminhará à Câmara Legislativa do Distrito Federal, no prazo máximo de 5 (cinco) dias úteis após a decretação de novas tarifas de transporte público, demonstrativo dos elementos e cálculos utilizados para sua determinação.

Considerando que a publicação do Decreto ocorreu no dia 30/12/2016, o prazo expirou no último dia 06/01/2017, sem qualquer encaminhamento por parte do Poder Executivo. A título de esclarecimento, o Secretário de Estado de Mobilidade participou de reunião do Grupo de Trabalho¹ na Câmara Legislativa do DF no dia 05/01/2017, antes de expirado o prazo; contudo, não protocolou a documentação devida para a plena validade do Ato de aumento tarifário.

É necessário ressaltar que o Poder Concedente **NÃO** encaminhou dentro do prazo legal os referidos demonstrativos ao Poder Legislativo, em relação a qualquer aumento tarifário, seja por meio de reajuste tarifário, ou pedidos de revisão por parte da Concessionárias, **usurpando, assim, o controle externo por parte desta Casa de Leis e descumprindo os condicionantes legalmente fixados na Lei nº 239/92 para o regular exercício da competência regulamentar de fixação tarifária.**

Sector Protocolo Legislativo

Dnh Nº 033/17

Folha Nº 03 G.C

¹ http://www.cl.df.gov.br/ultimas-noticias/-/asset_publisher/IT0h/content/grupo-de-trabalho-sobre-reajuste-das-passagens-ouve-secretario-de-mobilidade?redirect=http%3A%2F%2Fwww.cl.df.gov.br%2Finicio



Ademais, o §3º do art. 12 da Lei nº 239/92, incluído pela Lei nº 286/92, delimita os reajustes máximos, de modo proporcional ao período decorrido entre um reajuste e o subsequente, no caso em tela, aquele ocorrido em 20/09/2015² e este em 02/01/2015³.

Art. 12 (...)

§ 3º Os reajustes tarifários serão calculados proporcionalmente ao período decorrido em cada caso.

O objetivo da norma é limitar o repasse dos reajustes que recairão diretamente sobre os usuários de forma proporcional entre o último reajuste e aquele que se pretende implementar. Se utilizarmos como parâmetro para o aumento proporcional da tarifa usuário o Índice Nacional de Preços ao Consumidor⁴, entre o período compreendido entre outubro de 2015 e dezembro de 2016, o índice máximos de **7,90%** (sete inteiros e noventa centésimos por cento), o aumento máximo proposto de 25,0% (vinte e cinco inteiros por cento) corresponde a um valor **216,50%** (duzentos e dezesseis inteiros e cinquenta centésimos por cento) do valor autorizado pelo §3º do art. 12 do Lei.

Importante frisar que a Norma em tela se encontra em plena vigência, não havendo sido revogada por qualquer Lei posterior. As alterações à Lei nº 239/92 são específicas, como, por exemplo, a revogação da Lei nº 4.371/09, que alterou dispositivos da Lei nº 239/92 e veio a ser revogada pela Lei nº 4.462/10. As legislações correlatas, a exemplo da Lei nº 4.011/07, revogam tão somente as disposições em contrário, o que não é o caso do §3º do art. 12.

Ressalte-se que as justificativas técnicas que devem obrigatoriamente instruir e fundamentar o aumento tarifário assemelham-se aos motivos que devem ser igualmente declinados para a validade de todo e qualquer ato administrativo, a teor do que dispõe a Lei nº 9.784/99, aplicável ao Distrito Federal por força da Lei distrital nº 2.834/01.

² Decreto nº 36762/15

³ Decreto nº 37940/16

⁴ Conforme art. 1º da Lei Complementar nº 435/01

⁵ <http://www.portalbrasil.net/inpc.htm>

Sector Protocolo Legislativo

PDh Nº 233/17

Folha Nº 04 G.C



Desse modo, **o descumprimento, pelo Poder Executivo, do comando legal disposto no art. 12, §§1º e 3º, da Lei nº 239/92, que estabelece condicionantes à validade do ato que fixa o regime tarifário do sistema de transporte público, caracteriza o exercício abusivo da competência regulamentar que lhe é atribuída,** visto que exercida de modo contrário ao regramento legal que delimita e condiciona o exercício desta competência normativa, o que faz surgir a legitimidade desta Câmara Legislativa para a sustação do ato regulamentar.

Além do mais, deve-se ressaltar que, em resposta ao Ofício nº 006/2017, do gabinete do Deputado Wasny de Roure, Presidente do Grupo de Trabalho destinado à análise do aumento tarifário determinado pelo Decreto nº 37.940/2016, foi encaminhado, em 10 de janeiro do corrente ano, o Ofício nº 26/2017-GAB/SEMOB, acompanhado da documentação destinada a subsidiar as atividades desenvolvidas pelo Grupo de Trabalho. **Ocorre que o material encaminhado, mesmo que se destinasse a suprir tardiamente a exigência estabelecida no art. 12, §1º, da Lei nº 239/92, deixa de fornecer os demonstrativos e demais elementos que deveriam fundamentar o cálculo do reajuste tarifário proposto no Decreto nº 37.940/2016.**

De fato, ao se analisar a documentação que integra o Processo nº 098.002.572/2016 e que, na clara dicção do Decreto em análise, deveria fundamentar o aumento tarifário em discussão, observa-se que as informações nele constantes destinavam-se a subsidiar o aumento tarifário das cooperativas que atuam no STPC. Todavia, para análise da solicitação de reajuste tarifário das cooperativas, a Diretoria Técnica do DFTrans destacou a inexistência dos dados relativos à quilometragem realizada, bem como em relação à demanda de passageiros para apuração efetiva do índice de passageiro por quilômetro (IPK), razão pela qual os técnicos do DFTrans, identificando que o IPK de duas das cooperativas analisadas encontravam-se bem abaixo do padrão, realizaram simulações hipotéticas com diferentes cenários de atendimento de demanda de transporte, projetando quais seriam os possíveis valores de uma tarifa média de equilíbrio.

Nesse passo, a despeito destas observações relativas à inexistência de informações suficientes para apuração do cenário concreto de defasagem tarifária das cooperativas, a SEMOB fez anexar solicitações do Metrô-DF e da TCB quanto à necessidade de correção tarifária, que não se fizeram acompanhar de demonstrativos de cálculo suportados por



dados concretos da variação de preços dos insumos utilizados no transporte público desde a última revisão tarifária ocorrida em setembro/2015, comportamento da demanda, das diferentes formas de remuneração dos operadores do serviço (concessionárias e permissionárias), do custo por passageiro individualizado por cada operador, de receitas extratarifárias, do subsídio previsto em orçamento destinado às gratuidades legais e da metodologia de cálculo utilizada para o estabelecimento da tarifa usuário em vista das diferentes tarifas técnicas de remuneração das concessionárias.

Assim, os elementos apresentados pela SEMOB comprovam que não há demonstrativos ou elementos de cálculo para justificar o aumento tarifário amplo que foi determinado pelo Decreto nº 37.940/2016. Não se trata, pois, apenas de descumprimento de prazo para o envio das informações; porém, de verdadeira inexistência de elementos suficientes para fundamentar a decisão de aumento da tarifa praticada para todos os agentes que atuam na prestação do serviço público de transporte coletivo do DF.

II. DOS AUMENTOS DA TARIFA USUÁRIO – BREVE HISTÓRICO

A competência do DF para fixação das tarifas do transporte público coletivo decorre do art. 15, IV, da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Art. 15. Compete privativamente ao Distrito Federal:

(...)

IV - fixar, fiscalizar e cobrar tarifas e preços públicos de sua competência; (...).

Sector Protocolo Legislativo

PDh Nº 233 / 17

Folha Nº 06 G.C

A Lei Federal nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que "institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis nº 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e das Leis nos 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências" determina



que é competência do Poder Delegante (Poder Executivo) a fixação das política tarifária do transporte público coletivo.

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

(...)

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

(...)

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

(...)

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

No dia 30/12/2016, o Excelentíssimo Sr. Governador do DF publicou o Decreto nº 37.940⁶ (doc.1), que "fixa tarifas para os modos rodoviário e metroviário do Serviço Básico do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal - STPC/DF e dá outras providências".

O Decreto teve como finalidade principal aumentar o valor das tarifas usuário, valores cobrados diretamente dos passageiros pagantes não gratuitos do STPC. O reajuste ocorreu nos seguintes valores, descritos na tabela 1.

Setor Protocolo Legislativo

DDF Nº 233/17

Folha Nº 07 G.C

⁶ DODF de 30/12/2016, edição extra, p. 16



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL



Tabela 1 – aumentos Decreto nº 37.940/16

TIPO LINHA	I. ATÉ 02/01/2017	II. A PARTIR DE 02/01/2017	III. VAR. % IIxI
LINHAS CIRCULARES INTERNAS	R\$ 2,25	R\$ 2,50	11,11%
LINHAS LIGAÇÃO CURTA	R\$ 3,00	R\$ 3,50	16,67%
LINHAS LONGA DISTÂNCIA E METRÔ	R\$ 4,00	R\$ 5,00	25,00%

Fonte: DODF

Esse já é o segundo aumento da tarifa usuário ocorrido na atual gestão do sr. Governador Rodrigo Rollemberg. O Decreto nº 36.762⁷, de 18 de setembro de 2015, (doc. 2) já havia onerado os valores das tarifas usuário em até 50%, conforme tabela 2.

Tabela 2 – aumentos Decreto nº 36.762/15

TIPO DE LINHA	I. ATÉ 20/09/2015	II. A PARTIR DE 20/09/2015	III. VAR. % IIXI
LINHAS CIRCULARES INTERNAS	R\$ 1,50	R\$ 2,25	50,0%
LINHAS LIGAÇÃO CURTA	R\$ 2,00	R\$ 3,00	50,0%
LINHAS LONGA DISTÂNCIA E METRÔ	R\$ 3,00	R\$ 4,00	33,3%

Fonte: DODF

Se compararmos as alterações ocorridas no período 2015 a 2016, os aumentos chegam ao estratosférico percentual de 75,0% de aumento em pouco mais de 12 meses (entre setembro de 2015 e dezembro de 2016).

Tabela 3 – aumentos tarifa usuário 2015 e 2016

Sector Protocolo Legislativo
PNH Nº 033 / 17
Folha Nº 08 GC

⁷ DODF de 18/09/2015, edição extra, p. 3



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL



TIPO DE LINHA	I. Até 20/09/2015	II. A PARTIR DE 02/01/2017	III. VAR. % IIxI
LINHAS CIRCULARES INTERNAS	R\$ 1,50	R\$ 2,50	66,7%
LINHAS LIGAÇÃO CURTA	R\$ 2,00	R\$ 3,50	75,0%
LINHAS LONGA DISTÂNCIA E METRÔ	R\$ 3,00	R\$ 5,00	66,7%

Fonte: DODF

O Poder Executivo alega que, considerando o momento de crise fiscal que passa o Estado Brasileiro, o déficit do STPC, incluindo o subsídio tarifário entre os valores de tarifa técnica e tarifa usuário, considerando o custo com as integrações, além do custo com as gratuidades (passe livre estudantil e PNE), não pode ser suportado pelo Tesouro.

No entanto, um aumento de tarifa da ordem de 75% em aproximadamente 14 meses nas linhas principais do sistema gera grande impacto nas despesas tanto da população usuária quanto nos custos diretos da iniciativa privada que utiliza mão-de-obra como fator intensivo de produção, criando perigoso combustível para a aceleração de demissões frente a grave crise econômica que assola o país. Ademais, isso restringe o acesso à cidade por parte dos cidadãos, que terão de arcar com um preço mais caro para poderem se locomover pela própria cidade, ferindo a ordem urbanística e o próprio direito à locomoção (art. 5º, XV da Constituição Federal). O aumento do valor da tarifa de ônibus tem um impacto direto na dinâmica da cidade, pois junto com a baixa qualidade dos serviços, acarreta na migração dos usuários para modais individuais como carros e motos, sobrecarregando as vias.

Considerando o orçamento total do DF para 2016 foi de aproximadamente R\$ 41,3 bilhões, incluindo recursos sob gestão do Governo do DF (R\$ 34,2 bilhões⁸), somados aos recursos do Fundo Constitucional para a área de segurança (R\$ 7,1 bilhões), o **investimento do Estado no transporte público coletivo é igual a SOMENTE 1,5% das receitas totais do Estado**, o que demonstra o descaso com a prioridade de Transporte, enquanto direito social previsto em nossa Constituição.

⁸<http://www.seplag.df.gov.br/planejamento-e-orcamento/orcamento-gdf/186-relatorios-de-execucao-orcamentaria.html> - mês novembro



Ademais, o argumento de "falta de recursos" não merece prosperar, uma vez que a priorização na alocação de recursos nas funções típicas de Estado insere-se no processo político de elaboração orçamentária e, nesse caso, não só pode como também deve o Poder Executivo promover os remanejamentos necessários às áreas prioritárias, em detrimento de gastos discricionários e desnecessários⁹.

III. DOS AUMENTOS DAS TARIFAS TÉCNICAS A TÍTULO DE REVISÃO TARIFÁRIA

A revisão tarifária é disposição prevista na cláusula XVII dos contratos de concessão do STPC/DF:

Claúsula XVII

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-financeira da concessão. (grifos no original)

LOTE	EMPRESA	(I) TARIFA LICITADA ¹⁰	II. REVISÃO 2016 ¹¹	III. VAR. % II/I (2)
BACIA 1	PIRACICABANA	2,6584	3,4300	29,02%
BACIA 2	PIONEIRA	2,5902	3,3296	28,55%

⁹ A exemplo dos gastos de publicidade alocados na ação 8505 – PUBLICIDADE E PROPAGANDA que em 2016 remontam valores acima de R\$ 100 milhões.

¹⁰ Publicações DODF (doc. 16)

¹¹ Portaria nº 22, publicada no DODF de 19/07/2016. Vigência a partir de 01/07/2106.



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL



LOTE	EMPRESA	(I) TARIFA LICITADA ¹⁰	II. REVISÃO 2016 ¹¹	III. VAR. % II/I (2)
BACIA 3	HP-ITA	2,8309	3,8243	35,09%
BACIA 4	AUTOVIAÇÃO MARECHAL	2,7192	4,2553	56,49%
BACIA 5	EXPRESSO SÃO JOSÉ	2,7093	3,7934	40,01%
TARIFA MÉDIA		2,7016	3,7265	37,94%

Em primeira análise, verifica-se que houve aumento da ordem de **56,49%** na Bacia 4¹², entre reajustes e revisões tarifárias. O INPC do período¹³ foi igual a 28,51%, o que demonstra que a diferença percentual se refere aos processos de revisão tarifária.

O Ministério Público de Contas do Distrito Federal¹⁴ questionou a suspensão das revisões tarifárias das empresas concessionárias, uma vez que, conforme entendimento exarado na Instrução nº 84/15-TCDF, houve **superfaturamento nos valores das tarifas técnicas da ordem de 43% (quarenta e três inteiros por cento)**.

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). (grifei)

¹² A Empresa vencedora da Bacia 4 – Autoviação Marechal foi denunciada por fraude na licitação do STPC/DF pelo MPDFT (http://www.mpdft.mp.br/portal/pdf/noticias/marco_2016/Den%C3%BAncia_transporte_%2020150110080188.pdf)

¹³ Período compreendido entre maio de 2013 (assinatura do contrato) e agosto de 2016 (vigência da revisão) 2016. <http://www.portalbrasil.net/inpc.htm>

¹⁴ Processo nº 5.964/2015-TCDF



O descontrole e desconhecimento acerca das variáveis técnicas dos processos de revisão tarifária podem ser demonstrados por sucessivos aumentos e diminuições injustificados. A Portaria nº 25-SEMOB¹⁵ aumentou as tarifas técnicas na Empresa Pioneira¹⁶ (+ 31,87%) e Auto Viação Marechal Ltda. (+ 45,91%). Em julho de 2016, há diminuição das tarifas técnicas das Empresas da ordem de 17,66% e 17,24%, à Pioneira e Marechal, respectivamente. Os aumentos e diminuições injustificados, considerando que não houve alteração substancial no período analisado (como por exemplo instituição de novos modais de transporte), demonstram que a Secretaria de Estado de Mobilidade ainda não normatizou de forma confiável o processo de revisão tarifária.

Nesse sentido, é que, por prudência, deveria ter seguido a orientação do corpo técnico do TCDF em não se promoverem revisões tarifárias até análise confiável da metodologia.

IV. DO SUBSÍDIO TARIFÁRIO E DAS GRATUIDADES – CUSTO 2016 – BREVE HISTÓRICO

Com base nos programas de trabalho relacionados a política pública de transporte, o gasto (custo) em 2016 foi da ordem de aproximadamente R\$ 640,0 milhões, sendo R\$ 241,9 milhões, referentes ao custo do subsídio da tarifa técnica, R\$ 102,8 milhões, referentes ao custo do passe livre PNE, e R\$ 294,3 milhões do passe livre estudantil.

Tabela 4 – gastos Tesouro – STPC

PROGRAMA	Fonte	I. ORÇAMENTO	II. EMPENHADO
CONCESSÃO DE PASSE LIVRE-ESTUDANTIL	FPM	5.756.371	5.756.371
	ORDINÁRIO NÃO VINCULADO	265.816.726	265.816.719

¹⁵ DODF de 26/03/2016, p. 6 (doc. 17)

Sector Protocolo Legislativo

PDh Nº 293/17

Folha Nº 12 G.C



PROGRAMA	Fonte	I. ORÇAMENTO	II. EMPENHADO
	ORDINÁRIO NÃO VINCULADO	22.683.439	22.683.439
TOTAL PASSE LIVRE		294.256.536	294.256.529
CONCESSÃO DE PASSE LIVRE-PORTADORES DE NECESSIDADES ESPECIAIS	ORDINÁRIO NÃO VINCULADO	85.131.060	85.131.053
	FPM	17.683.899	17.683.899
TOTAL PNE		102.814.959	102.814.952
MANUTENÇÃO DO EQUILÍBRIO FINANCEIRO DO SISTEMA DE TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO	DIRETAMENTE ARRECADADOS	5.790.224	0
	FPE	5.047.464	5.047.464
	FPM	6.651.502	6.650.584
	ORDINÁRIO NÃO VINCULADO	230.243.194	230.242.750
TOTAL SUBSÍDIO TARIFA TÉCNICA		247.732.384	241.940.798
TOTAL TESOUREIRO TRANSPORTE		644.803.879	639.012.279

Fonte: SIGGO

V. DA PREVISÃO CONTRATUAL PARA AUMENTO DAS TARIFAS USUÁRIO

O reajuste da tarifa usuário (tarifa política), desde de cumpridas as normas legais e contratuais afetas à concessão, está previsto na clausula I.1, alínea p, dos contratos de concessão (doc.3) das empresas do STPC, de forma expressa:

p) TARIFA USUÁRIO: valor ou valores diferenciados de tarifa **decretados pelo Governador do Distrito Federal** para utilização do Serviço Básico Rodoviário do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal, os quais, relacionados ao número total de usuários pagantes de cada perfil tarifário e acrescidos do repasse de SUBSÍDIO e de outras eventuais fontes de receitas acessórias, devem

Sector Protocolo Legislativo
ODL Nº 233 / 17
Folha Nº 13 GC



propiciar a arrecadação de receita que assegure a remuneração das concessionárias pelas suas respectivas tarifas técnicas, para cada PASSAGEIRO PAGANTE TRANSPORTADO; (...).

Além disso, a cláusula XIX, 1.6, atribui ao Poder Concedente, no caso Poder Executivo do Distrito Federal, "fixar tarifas, homologar reajustes e proceder às revisões tarifárias, nas condições previstas neste CONTRATO, para assegurar o seu equilíbrio econômico-financeiro".

Apesar de o contrato e a legislação determinarem como competência do Governador a fixação de tarifas, ficarão demonstradas as ilegalidades e impropriedades na autuação do processo que deu origem ao referido Decreto de aumento, inclusive sem a cumprimento de atos necessários a eficácia do aumento.

VI. DO DESCUMPRIMENTO DA OBRIGAÇÃO LEGAL SOBRE A PRÉVIA CONSULTA AO CONSELHO DE TRANSPORTE PÚBLICO DO DF

A Lei nº 4.011, de 12 de setembro de 2007, que "dispõe sobre os serviços de transporte público coletivo integrantes do Sistema de Transporte do Distrito Federal, instituído pela Lei Orgânica do Distrito Federal, e dá outras providências", determina, no art. 17, a obrigatoriedade de prévia manifestação do Conselho de Transporte Público Coletivo do DF acerca de aumentos tarifários no STPC.

Art. 17. As tarifas dos serviços integrantes do STPC/DF serão fixadas pelo Poder Executivo, com base em estudos de custos e tarifas desenvolvidos pela entidade gestora, observadas as disposições legais e ouvido, previamente, o CTPC/DF.

Salar Protocolo Legislativo

PDR Nº 233/17

Folha Nº 14 G.C



O Conselho de Transporte Público Coletivo do DF foi criado pelo Decreto nº 9.269, de 18 de fevereiro de 1986, (doc. 4) com o objetivo de "ampliar e institucionalizar a participação, no processo decisório, de setores da administração pública intimamente relacionados com a problemática do transporte público coletivo", dar "a oportunidade de representação à comunidade na discussão de matérias e tomada de decisões relativas ao transporte público coletivo", além de "dotar o poder concedente de um instrumento que permita, dentro dessa ótica, o aprimoramento do processo decisório nas questões pertinentes ao transporte público coletivo".

Nesse sentido, o Conselho representa a instância competente para que a população do DF, por meio da indicação de seus representantes, entre eles, indicação de representante das pessoas com deficiência, pessoas com doenças crônicas, idosos, estudantes e membros da comunidade.

A política pública de transporte é responsabilidade de toda a sociedade, que se beneficia diretamente ou indiretamente das externalidades geradas pela atividade. O Conselho representa a instância competente para a legítima deliberação dos atores afetos à política pública de transporte, com a competência principal de definir sobre que parcela da sociedade (usuário ou não; público ou privado) deve recair o ônus financeiro do financiamento do transporte público coletivo, incluindo-se os subsídios e as gratuidades.

O Decreto nº 33.405 (doc. 5), de 12 de dezembro de 2011, regulamentando o art. 15 do Decreto nº 9269/86, disciplina as competências do Conselho, em especial aquelas diretamente relacionadas ao caso em análise dos aumentos tarifários propostos.

Art. 3º Ao CTPC/DF compete:

(...)

III – emitir parecer conclusivo sobre matérias relativas ao transporte público coletivo que lhe forem submetidas com vistas à decisão do Governador;

(...)

Setor Protocolo Legislativo

POA Nº 233 / 17

Folha Nº 15 GC



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL



IX – apreciar e decidir matérias relativas ao STPC/DF, principalmente as previstas na Lei nº 4.011, de 12 de setembro de 2007, excetuadas as afetas à decisão privativa do Governador.

Com objetivo de comprovar a usurpação de competência do Conselho e, por consequência, da população, no processo decisório do aumento tarifário proposto, foi encaminhado Ofício – Gabinete Deputado Wasny de Roure (doc. 6), com objetivo de dar oportunidade ao Poder Executivo em demonstrar o cumprimento dos normativos legais, considerando que, nos Diários Oficiais do DF não houve qualquer publicação nesse sentido, descumprindo o princípio constitucional da publicidade. Não houve resposta por parte do Poder Executivo em relação ao questionamento, o que demonstra descumprimento dos referidos dispositivos.

Considerando que a aprovação do Conselho é ato necessário a eficácia do Decreto Regulamentar, e diante da **usurpação do direito da população** do DF em **deliberar** acerca dos aumentos tarifários, por meio da representatividade indireta na participação no Conselho de Transporte Público Coletivo do DF, afrontando o art. 17 da Lei nº 4.011/2007, bem como do descumprimento à finalidade precípua do Conselho, indicado em sua Norma de criação, qual seja, dar “a oportunidade de dar representação à comunidade na discussão de matérias e tomada de decisões relativas ao transporte público coletivo”, além do não atendimento aos incisos III e IX do art. 3º do Decreto nº 33.405/11, requeremos a sustação dos efeitos do Decreto nº 37.940/16 por exorbitar de seu poder regulamentar.

A alegação do Governo de Brasília sobre a proibição do Tribunal de Contas do DF na instituição do referido Conselho não merece prosperar, uma vez que diversos Conselhos, com pagamento de jetons, foram mantidos em 2015.

Em pesquisa ao portal da Secretaria de Fazenda do DF, o Relatório de Gestão Fiscal, verifica-se que no exercício de 2015 o Poder Executivo gastou R\$ 5,3 milhões no pagamento de jetons (doc.19). A título de exemplo podemos apresentar a instituição do Conselho de Cultura do DF e do Conselho do Fundo de Apoio ao Esporte.



VII. DO DESCUMPRIMENTO DO PRINCÍPIO DA MODICIDADE TARIFÁRIA

A prestação do transporte público de qualidade a nossa população reveste-se em um direito social expresso no art. 6º da Constituição Federal de 1988. Um dos princípios desse Direito se dá por meio de uma política de modicidade tarifária, de modo a incidir o ônus econômico na justa medida da capacidade econômica de cada cidadão, tutelando aqueles menos favorecidos. Versa a Lei Orgânica o seguinte acerca do financiamento do transporte público coletivo:

Art. 336. Compete ao Distrito Federal planejar, organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre mediante licitação, os serviços de transporte coletivo, observada a legislação federal, cabendo à lei dispor sobre:

(...)

III - a política tarifária, com a garantia de que o **custo** do serviço de transportes públicos coletivos deverá ser **assumido por todos que usufruem do benefício**, mesmo que de **forma indireta**, como o comércio, a indústria e o Poder Público.

Setor Protocolo Legislativo

PDH Nº 2091/17

Folha Nº 17 G.C.

Nesse sentido, demonstraremos que a política tarifária adotada pelo atual Governo do Distrito Federal, nos exercícios de 2015 e 2016, promoveram uma inversão do ônus econômico de financiamento do transporte público coletivo, uma vez que onera somente as receitas diretamente arrecadadas pelos usuários, sem otimizar a arrecadação das outras receitas previstas contratualmente. Os aumentos das tarifas usuário como forma de financiamento do STPC vêm sendo adotados, devido à incapacidade **técnica, administrativa, e, principalmente, política** do Governo em promover ajuste que impactem atores diversos dessa política, a exemplo das concessionárias do STPC. É obrigação do Estado promover o aumento tarifário, via tarifa usuário, somente após



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL



esgotadas todas as demais alternativas, seja por meio da receita, seja por meio da diminuição da despesa dos contratos de concessão, fato este que comprovadamente não ocorreu.

Essa é exatamente a lógica prevista na Lei Federal nº 8.987/2005, que "dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências", que em seu art. 11 determina que deve o Poder Público prever receitas alternativas, complementares, acessórias com "vistas a favorecer a modicidade das tarifas.

Art. 11. No atendimento às peculiaridades de cada serviço público, poderá o poder concedente prever, em favor da concessionária, no edital de licitação, a possibilidade de outras **fontes provenientes de receitas alternativas**, complementares, acessórias ou de projetos associados, com ou sem exclusividade, com **vistas a favorecer a modicidade das tarifas**, observado o disposto no art. 17 desta Lei.

O princípio da modicidade tarifária está expresso em diversos normativos, a exemplificar:

Lei Federal nº 12.587/12 – Política Nacional de Mobilidade

Art. 8 A política tarifária do serviço de transporte público coletivo é orientada pelas seguintes diretrizes:

(...)

Satur Protocolo Legislativo

PDH Nº 233 / 17

Folha Nº 18 GC

VI - modicidade da tarifa para o usuário;

Lei Distrital nº 4.011 - PTU



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL



Art. 4º No desempenho de suas funções, a entidade gestora dos serviços de transporte público coletivo, criada na forma indicada, deverá:

(...)

III – assegurar a qualidade dos serviços no que se refere à regularidade, segurança, continuidade, **modicidade** tarifária, eficiência, conforto, rapidez atualidade tecnológica e acessibilidade, bem como zelar pela garantia dos direitos das pessoas carentes, dos idosos, das gestantes e das pessoas com deficiência.

Lei Distrital nº 5.695/16 – LDO/17

Art. 74. A política tarifária dos serviços públicos, de responsabilidade exclusiva do Distrito Federal, deve compatibilizar os princípios de:

(...)

III – aumento da eficiência e redução de custos, com foco na **modicidade** das tarifas; (...).

As fontes de financiamento do STPC estão previstas na cláusula I, alínea 'I' dos contratos de concessão (doc. 3), quais sejam, tarifa paga pelo usuário (em dinheiro, ou por meio da aquisição dos cartões), subsídio e outras receitas acessórias.

Setor Protocolo Legislativo

DDA Nº 233 / 17
Folha Nº 19 G.C

1) REMUNERAÇÃO DA CONCESSIONÁRIA¹⁷: Remuneração devida à CONCESSIONÁRIA, oriunda de recursos da arrecadação da **TARIFA USUÁRIO** em espécie, nos ônibus e, quando houver, terminais e estações de

¹⁷ A título de complemento, conforme a CPI do Transporte Público concluiu (doc. 7) houve alteração do conceito "REMUNERAÇÃO DA CONCESSIONÁRIA" após análise por parte da Procuradoria, sem a necessária devolução ao Órgão Consultivo para apreciação. A Secretaria de Estado de Transportes (à época) incluiu o termo "quando houver, terminais e estações de transbordo do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal- STPC/DF", fato este que permitiu o pagamento pela integração



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL



transbordo do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal- STPC/DF, complementados com os repasses recebidos do Poder Concedente, junto à CONTA DE COMPENSAÇÃO, provenientes da comercialização de créditos eletrônicos de transporte, das fontes de **SUBSÍDIO para custeio de gratuidades** e de outras **eventuais receitas acessórias**, montante esse que corresponderá ao valor de sua TARIFA TÉCNICA vencedora da licitação, atualizada de acordo com as hipóteses de revisão e reajuste previstas no CONTRATO DE CONCESSÃO, multiplicada pelo número de PASSAGEIROS PAGANTES TRANSPORTADOS pela mesma concessionária, registrados no Sistema de Bilhetagem Automática.

A política adotada pelo Governo de Brasília é, portanto, **IMEDIATISTA**, ao imputar o aumento tarifário, de modo a diminuir o gasto do Tesouro com o sistema, consubstanciando-se na medida mais **CÔMODA**, em detrimento da busca pela otimização de outras receitas acessórias (**INCAPACIDADE TÉCNICA E ADMINISTRATIVA**) ou racionalização do sistema, com diminuição do gasto (**INCAPACIDADE POLÍTICA** em face pressão das concessionárias).

Serão demonstradas, tanto por parte da receita, quanto pela despesa, as medidas que, considerando o princípio legal da modicidade tarifária, deveriam ter sido adotados antes de promover um aumento injustificado das tarifas à população.

VI.1 – DA INEFICAZ ARRECADAÇÃO DAS RECEITAS COMPLEMENTARES DE PUBLICIDADE

Setor Protocolo Legislativo

DDh Nº 233 / 17

Folha Nº 20 G.C

Uma dessas receitas acessórias é prevista diretamente nos contratos: 50% das receitas de publicidade nos veículos do STPC/DF (cláusula XV, item 5, dos contratos – doc. 3).



5. As receitas decorrentes da exploração publicitária, de qualquer natureza, no interior ou na parte externa dos veículos da CONCESSIONÁRIA, na forma física ou eletrônica por meio de televisores ou similares, se e quando implantada pela CONCESSIONÁRIA, ao longo da concessão, na forma do item 7 da presente cláusula, serão rateadas da seguinte forma:

- a) 50% (cinquenta por cento) auferidas pela CONCESSIONÁRIA, como incentivo;
- b) **50% (cinquenta por cento) comporão a CONTA DE COMPENSAÇÃO**, sendo contabilizadas para manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do CONTRATO DE CONCESSÃO.

O Poder Concedente, apesar dos inúmeros alertas dos órgãos de controle e das promessas dos representantes do Poder Executivo, não promoveu o efetivo controle e arrecadação das receitas de publicidade nos veículos do STPC/DF, o que poderia vir a diminuir a necessidade de aporte orçamentário e, por consequência, o desnecessário aumento tarifário.

A Controladoria-Geral do DF¹⁸ (doc. 7) aduz a seguinte constatação acerca da arrecadação das receitas de publicidade, determinando ao Poder Concedente a imediata arrecadação das receitas contratuais:

Todavia, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 04-A/2015, não houve ingressos de recursos financeiros oriundos dos contratos publicitário celebrados pelas

Sator Protocolo Legislativo

DDH Nº 233 / 17

Folha Nº 21 G.C

¹⁸ A Controladoria indica que o município de BH arrecadou com a receita de publicidade aproximadamente R\$ 33,4 milhões entre nov/08 a abr/13.



empresas concessionárias nos exercícios de 2013, 2014 e até junho de 2015, conforme descrito a seguir:

Em que pese existirem os contratos, as agências de exploração publicitária não preencheram os requisitos necessários para emissão de autorização à vinculação de publicidade no âmbito do STPC.

Conforme a Gerência de Orçamento e Finanças desta Autarquia, **não houve a arrecadação de nenhum valor referente à publicidade.**

A CPI do Transporte Público também questiona o descontrole acerca das receitas de publicidade (doc. 8), nos seguintes termos:

De modo a contradizer essa informação prestada pela Secretaria, em investigação realizada por esta CPI, foram realizados questionamentos a diversos órgãos da administração pública do DF que detêm contratos de publicidade, e encontramos, **somente nos contratos com a administração pública do DF**, agências diversas daquelas apresentadas pela Secretaria de Mobilidade. Podemos citar algumas: BRB (ofício nº 151/2015) – Anunciart e PVN Representações (UP Mídia). Esse fato, per si, já demonstra a incapacidade da Secretaria de Estado de Mobilidade e do DFTrans acerca do controle sobre as receitas de publicidade, cujos

Sector Protocolo Legislativo

DDn Nº 033 / 17

Folia Nº 22 G.C



ingressos minimizariam o aporte do Tesouro no sistema.

A auditoria independente nos contratos de publicidade foi inclusive uma promessa do antigo Secretário de Mobilidade do DF (doc. 8.1), em oitiva à CPI do Transporte Público, no dia 10/08/2015, promessa esta ainda não cumprida.

SR. CARLOS HENRIQUE RUBENS TOMÉ SILVA
– [...] Não sei exatamente qual o valor, mas é um valor muito baixo e nós já temos a determinação que o **DFTrans faça uma auditoria nesses contratos de publicidade**. E esse é um elemento que estará também na **verificação independente que será contratada em breve**, porque o termo de referência já está pronto.

A falta de controle por parte do Poder Concedente acerca das receitas de publicidades afronta o art. 11 da Lei Geral de Concessões e Permissões, invertendo a ordem de financiamento do STPC e, por conseguinte, prejudicando o princípio da modicidade, uma vez que o ônus integral do aumento recai integralmente sobre o cidadão por meio do aumento da tarifa usuário. No momento que o Poder Concedente abre mão de parte das receitas publicitárias em prol das concessionárias, há uma injusta inversão de financiamento do transporte público, pois permite de forma **ILEGAL** e **IMORAL** que esses atores (concessionárias e mercado publicitário), que possuem capacidade econômica infinitamente superior ao usuário do transporte público coletivo, transfiram o ônus financeiro que a eles compete aos menos favorecidos. Esse fato por si só, ao afrontar a determinação do art. 11 da Lei das Concessões e Permissões, indica que a aprovação de Decreto Regulamentar onerando somente o usuário ocorre, nesse momento, ao arripio da Lei.

Salientamos que a informação, recebida apenas em 10 de janeiro do corrente ano, por meio do Ofício nº 26/2017 – GAB/SEMOB, acerca da arrecadação das receitas com a veiculação de publicidade efetivada a partir das recomendações da CPI do Transporte Público, bem assim da Corregedoria-Geral do DF, destacam que as receitas já obtidas



importam em R\$ 806.945,00 (oitocentos e seis mil, novecentos e quarenta e cinco reais), encontrando-se em apuração para futuro recebimento a cifra de R\$ 818.565,00 (oitocentos e dezoito mil, quinhentos e sessenta e cinco mil reais). No entanto, apesar de se reconhecer a importância da adoção das recomendações que viabilizaram a cobrança deste montante, o Poder Executivo foi incapaz de demonstrar como esta receita reverteu em benefício ao STPC, uma vez que não há nenhuma indicação de que tais montantes foram utilizados nos cálculos que deveriam subsidiar tecnicamente a majoração das tarifas.

VI.2 – DA NÃO APLICAÇÃO DA RECOMENDAÇÃO DA CONTROLADORIA-GERAL DO DF E DO PARECER Nº 348/15 – PGDF À REMUNERAÇÃO DAS GRATUIDADES

O Parecer nº 348/2015-PRCON/PGDF (doc.9), datado de 09 de maio de 2015, concluiu que as gratuidades do passe livre estudantil e portador de necessidades especiais não "devem ser remuneradas por meio da tarifa técnica".

ADMINISTRATIVO. CONTRATO DE CONCESSÃO DE SERVIÇO DE TRANSPORTE COLETIVO DO DISTRITO FEDERAL. GRATUIDADE. PORTADORES DE NECESSIDADES ESPECIAIS - LEI N. 4.582/11. ESTUDANTES. PASSE LIVRE ESTUDANTIL - LEI N. 4.583/11. REFERENCIAL PARA PAGAMENTO. TARIFA TÉCNICA OU TARIFA USUÁRIO. LEI FEDERAL N. 12.587/2012. LEI DISTRITAL N. 4.011/07. DECRETO DISTRITAL N. 33.559/12.

(...)

2 - O Decreto n. 33.559/12 prevê expressamente que as viagens realizadas pelos usuários isentos - no caso, estudantes e pessoas com deficiência - estão excluídas do conceito de "passageiro pagante". Interpretando-se os normativos incidentes ao caso, **conclui-se que a princípio tais gratuidades não devem ser**

Sistema Protocolo Legislativo

PDH Nº 033 / 17

Fólia Nº 24 G.C



remuneradas por meio de tarifa técnica, ex vi do previsto na Cláusula I, "q", do Contrato de Concessão.

Com base no contraditório, foi aberto prazo para as concessionárias apresentarem contrarrazões ao referido Parecer. Nesse sentido, foi exarado o Parecer nº 1.211/2015 (doc.10), datado de 19 de janeiro de 2015, em que o sr. Procurador do DF Romildo Olgo Peixoto Junior, em brilhante arrazoado, solicita informação objetiva de modo a firmar entendimento conclusivo para ratificar/retificar entendimento ao Parecer nº 348/15: se as gratuidades foram ou não incluídos no conceito de passageiro pagantes na modelagem econômico-financeira e nos estudos de viabilidade do Edital.

se as viagens de PNE's e dos Estudantes foram considerados na modelagem econômico-financeira e nos estudos de viabilidade que antecederam o Edital, bem como nas propostas apresentadas pelas concorrentes, como sendo remuneradas por meio de tarifa técnica. Nessa mesma linha, cabe responder, fundamentadamente se a adoção da tarifa usuário como critério de remuneração das gratuidades de PNE's e PLE's importaria em quebra do equilíbrio econômico-financeiro desenhado no edital e na licitação. (grifos no original)

Na aprovação do Parecer nº 1.211/2015, a Procuradoria, de forma não usual, adiciona ao pedido do sr. Procurador inúmeras informações complementares, algumas que historicamente o Órgão Consultivo jamais adentrou na análise, como "parâmetro técnico utilizado na modelagem adotada na licitação".

Setor Protocolo Legislativo

PDA Nº 233/17

Folha Nº 29 G.C

- 1) Juntar aos autos todos os questionamentos e esclarecimentos prestados pela Comissão de Licitação aos licitantes durante todo o curso do processo licitatório;



- 2) Indicar se houve estudo preliminar de viabilidade do projeto, promovendo sua juntada aos autos em caso afirmativo;
- 3) Informar, detalhadamente, qual a estimativa quantitativa de passageiros transportados apresentada pela Administração no projeto básico, bem como informar se houve segregação, nesse universo, dos passageiros isentos e gratuitos, incluindo IDOSOS. PESSOAS COM DEFICIÊNCIA E/OU ESTUDANTES.
- 4) Qual o conceito utilizado na licitação para a expressão "validações de passagens"?
- 5) Existe registro ou validação das viagens realizadas por passageiros não pagantes (para os quais não há qualquer desembolso, seja de tarifa usuário e/ou de qualquer subsídio), como idosos, policiais, bombeiros militares, empregados da empresa concessionária, entre outros?
- 6) Como foram considerados, quantitativamente, no estudo de viabilidade e/ou no projeto básico, os passageiros absolutamente Isentos (tais, como idosos, policiais, bombeiros militares, empregados da empresa concessionária, entre outros)? Houve estimativa do quantitativo total dos passageiros que seriam transportados sem aportar qualquer recurso às concessionárias (seja na forma de tarifa usuário ou mesmo subsídio)?
- 7) Para os fins do projeto básico e/ou estudo de viabilidade, os passageiros totalmente Isentos influenciaram, de qualquer modo, a composição de preço da remuneração das concessionárias (tarifa técnica)?
- 8) Quais as bases estabelecidas no projeto básico para fins de definição do parâmetro de remuneração das

Setor Protocolo Legislativo

PNL Nº 239/17

Folha Nº 26 G.C.



concessionárias (tarifa técnica)? Os estudantes e as pessoas com deficiência foram consideradas no universo total de passageiros?

9) Demonstre qual o parâmetro técnico utilizado, na modelagem adotada na licitação (ou seja, no projeto básico e no estudo de viabilidade do projeto), para remuneração das viagens realizadas por estudantes e pessoas com deficiência.

10) Esclarecer e demonstrar como foram apresentadas as propostas das empresas licitantes, informando se nelas houve segregação das pessoas com deficiência e estudantes do universo de passageiros pagantes, ou não.

Desde então (19/01/2015), o DFTrans não teve a capacidade de encaminhar as informações "adequadas", tampouco a Procuradoria para formar opinião conclusiva com as informações recebidas (Parecer nº 209/2016 - doc.11).

Com base nas informações contidas no Parecer nº 1.211/15, o DF pagou a maior, considerando a morosidade do Poder Executivo, em especial PGDF e DFTrans, em definir o critério correto para remuneração das gratuidades, aproximadamente **R\$ 62 milhões de reais**. Considerando os três anos de contrato, o repasse a maior poderia chegar a casa dos **R\$ 200 milhões**.

Para corroborar o entendimento exarado no Parecer nº 348/15, a Controladoria-Geral do DF, por meio do Relatório de Auditoria Especial nº 01/2015-DIAPC/COAPP/SUBCI/CGDF, emitiu as seguintes recomendações (doc. 12):

Recomendações

a) Efetuar os **repasses** às operadoras do STPC a título de subsídio pela **gratuidade** de PNE's e Passe Livre com base

Sector Protocolo Legislativo

P.D.L. Nº 233 / 17

Folha Nº 27 G.C.



no valor da **tarifa usuário** vigente de cada linha, conforme preceito legal;

b) efetuar a **glosa dos valores indevidamente pagos** a título de subsídio pela gratuidade de PNE's e Passe Livre por parte do Poder Público às operadoras do sistema, tendo por fim restituir o Erário, observados, pois, os Princípios do Contraditório e da Ampla Defesa.

A mora do Poder Concedente em cumprir a orientação da Controladoria-Geral do DF, bem como a indefinição por parte da PGDF, em conjunto com SEMOB e DFTrans, oneram, nos valores indicados pela própria SEMOB no Parecer nº 1.211/15, o Tesouro distrital em aproximadamente R\$ 68 milhões anuais.

O descumprimento da determinação do próprio Órgão de Controle Interno demonstra a **INCAPACIDADE POLÍTICA** do Governo frente ao poder econômico e social das concessionárias do STPC/DF, e de forma a inverter o ônus econômico, transfere para a população usuária do transporte público.

VI.3 – DO POSICIONAMENTO CORPO TÉCNICO TCDF (PROCESSO Nº 5964/15) – SUPERFATURAMENTO E NÃO POSSIBILIDADE DE REVISÃO TARIFARIA

A Corte de Contas, em análise aos parâmetros financeiros utilizados nas propostas ao edital nº 01/2011-ST, indicou, por meio da Informação nº 84/15 (doc. 13), impropriedades e ilegalidades que ocasionaram **superfaturamento** nas tarifas técnicas propostas de ordem de aproximadamente **43% (quarenta e três inteiros por cento)** ao valor de referência. Em síntese:

Setor Protocolo Legislativo

PDH Nº 233/17

Folha Nº 28 G.C



102. O Edital da concorrência nº 1/11 – ST não exigiu uma TIR máxima, calculada pelo WACC¹⁹, como requisito das propostas financeiras das licitantes, o que foi de encontro ao princípio basilar da modicidade tarifária previsto na Lei nº 8987/95, já consolidado na jurisprudência, tanto do Poder Judiciário, como do TCU, bem como na prática corrente de licitações de idêntica natureza (Vide tópico I.2.2.2 desta instrução).

103. Não bastasse isso, permitiu a apresentação de VPL²⁰s positivos aos licitantes, contrariando o mecanismo do VPL nulo em licitações de concessões pela menor tarifa.

104. A garantia de VPLs de até 83 milhões para as concessionárias contratadas em função da Concorrência nº 1/11 – ST, representou garantia de **ganhos extras incompatíveis** com legislação relacionada às concessões.

105. Isso porque não faz sentido manter um ganho superior ao WACC para o concessionário se este poderia ser direcionado para uma tarifa menor, beneficiando o usuário do serviço público prestado. Esse procedimento, calcado na legislação de concessões, é que determina a repartição das receitas acessórias geradas na execução do contrato de concessão (art. 11 da Lei nº 8987/95).

106. Finalmente, fechando o ciclo de impropriedades técnicas, o contrato estipulou a manutenção da TIR e do VPL da proposta financeira das licitantes vencedoras como condições para o equilíbrio econômico-financeiro (item 4 da cláusula XVII da minuta do contrato).

Setor Protocolo Legislativo

POD Nº 233/17

Folha Nº 29 G.C

¹⁹ Custo Médio Ponderado de Capital

²⁰ Valor Presente Líquido



107. Em síntese, os critérios técnicos do edital da Concorrência nº 1/11 – ST continham as seguintes impropriedades:

- A TIR²¹ não foi estabelecida pelo Poder Concedente segundo os critérios do WACC;
- O edital não fixou uma TIR máxima a ser adotada nos estudos de viabilidade previstos no Anexo II.IV;
- Permitiu a apresentação de VPLs positivos pelas concorrentes;
- Fixou regras de revisão tarifária de modo a garantir a TIR dos estudos de viabilidade da licitante vencedora, juntamente com o VPL informado nas e-DOC 1A2C78F1-e Proc 5964/2015

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

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

Sector Protocolo Legislativo

DDh N° 233 / 17

Folha nº 30 G.C.

²¹ Taxa Interna de Retorno



Além disso, a Informação nº 84/2015 concluiu pelas ilegalidades das revisões tarifárias concedidas, consubstanciadas também em parâmetro incorretos, sugerindo inclusive medida cautelar de suspensão do aumento:

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). (grifei)

Nesse sentido, a decisão mais prudente e responsável, no sentido de resguardar o Erário, deveria ser no sentido de suspender todas as revisões já promovidas pelo Governo de Brasília, até decisão de mérito ao Processo nº 5.964/2015-TCDF.

VI.4 – DA CRIAÇÃO DE NOVAS RECEITAS ADICIONAIS

Desde o início da vigência dos contratos de concessão do STPC/DF, oriundos do edital de concorrência pública nº 01/2011, o Poder Concedente não apresentou qualquer estudo com vistas à obtenção de outras receitas acessórias, com objetivo de atender à modicidade tarifária para o usuário do STPC.

Versa a Lei nº 4.566, de 4 de maio de 2011, que "dispõe sobre o Plano Diretor de Transporte Urbano e Mobilidade do Distrito Federal – PDTU/DF e dá outras providências", que um dos objetivos do PDTU é privilegiar o transporte coletivo, por meio da redução da participação dos modos individuais.

Sector Protocolo Legislativo

PDH Nº 293/17

Folha Nº 31 G.C.



Art. 3º São objetivos gerais para a melhoria do transporte urbano e rural e da mobilidade no Distrito Federal e no Entorno:

I – reduzir a participação relativa dos modos motorizados individuais; (...).

Uma das propostas, de autoria do Presidente da Associação Comercial do DF, Cleber Pires, na primeira reunião do Grupo de Trabalho para debater o problema tarifário do STPC, ocorrida no dia 05/01/2017, foi a criação da cobrança dos estacionamentos públicos, as chamadas zonas-azuis, da forma como já ocorre em praticamente todas as grandes cidades do Brasil.

Na realidade, não se trata de nova cobrança, uma vez que a autorização já foi inclusive criada pela Lei Distrital nº 1.843, de 06 de janeiro de 1998, que “dispõe sobre a utilização de áreas públicas para a instalação de estacionamentos rotativos na Região Administrativa de Brasília – RA I”. O prazo para regulamentação previsto no art. 6º do Normativo era de 120 (cento e vinte) dias a partir de 06/01/1998.

A medida representa externalidade positiva aos princípios previstos no PDTU, pois visa desincentivar a utilização do modal privado, além de promover receita extraordinária para financiamento do transporte público.

A título de conhecimento, em recente levantamento da Prefeitura de São Paulo²², o município prevê arrecadar aproximadamente R\$ 115 milhões por ano com medida similar.

Assim, a incapacidade de o Poder Concedente buscar novas receitas adicionais, após mais de três anos do início da vigência dos novos contratos, atenta contra o princípio da modicidade tarifária, utilizando-se somente os aumentos tarifários ao usuário como forma de financiamento do déficit do Sistema.

Além disso, outras propostas que estão sendo discutidas no âmbito do Grupo de Trabalho da CLDF são:

[22http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2016/12/1838529-zona-azul-passa-a-ser-digital-arrecadacao-pode-aumentar-em-77.shtml](http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2016/12/1838529-zona-azul-passa-a-ser-digital-arrecadacao-pode-aumentar-em-77.shtml)

Sector Protocolo Legislativo
PDH Nº 233 17
Folha 17 32 Gc



- Reavaliação das receitas decorrentes das penalidades aplicadas às concessionárias;
- Avaliação das receitas oriundas das taxas de permissão das empresas de transporte privado do DF;
- Viabilidade de futura instituição de Parceria Público Privada para a rodoviária do DF;
- Utilização das receitas de multas do Detran, conforme art. 320 do Código de Trânsito do DF, para o transporte público;

VI.5 – DA REALIZAÇÃO DE AUDITORIA EXTERNA/INDEPENDENTE PARA REVISÃO DOS PARÂMETROS UTILIZADOS NO EDITAL DE CONCORRÊNCIA

Conforme orientado pela CPI dos Transportes, e realizado compromisso pelo Governo de Brasília²³, a contratação de empresa para “realização de uma auditoria, por meio de empresa de auditoria independente, a exemplo do realizado pelo Município de São Paulo em seus contratos de concessão, permitirá que sejam identificados os verdadeiros e reais custos incorridos pelas empresas concessionárias, de modo a que as futuras repactuações que venham a ser realizadas reflitam a variação efetiva dos custos, que podem, inclusive, beneficiar o DF, na medida em que o incremento gradual do número de passageiros é um elemento que permite a redução da tarifa técnica devida às Empresas.

A contratação de empresa de auditoria independente no município de São Paulo concluiu que existiam divergências na estrutura tarifária da ordem de 7,4% no custo total do sistema²⁴. Esse percentual aplicado ao custo aproximado do STPC/DF, conforme informação do Sr. Secretario de Mobilidade do DF, da ordem de R\$ 1,2 bilhão anual, geraria uma economia de aproximadamente **R\$ 88,8 milhões**.

²³ O antigo Secretario de Mobilidade, em oitiva à CPI dos Transportes, no dia 10/08/2015, afirmou que a contratação da auditoria independente seria realizada “em breve”. Passados quase um ano e meio, a contratação ainda não se realizou.

²⁴<http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2014/12/auditoria-em-sistema-de-transporte-diz-que-sp-pode-economizar-74.html>



Somente no dia 10/01/2017, em processo célere²⁵, o Governo de Brasília efetivou a contratação por inexigibilidade de licitação da Fundação Getúlio Vargas²⁶. O processo prevê 6 meses para apresentação dos estudos, podendo ocorrer a prorrogação desse prazo, o que, aliado ao prazo da Administração em homologar os resultados, poderia inviabilizar resultados ainda nessa Legislatura. Esse é mais um argumento no sentido de que o Governo não promova novas revisões de tarifa técnica, sem o devido conhecimento da metodologia.

VII – DO DESCUMPRIMENTO À LEI FEDERAL Nº 12.587, ÀS LEIS DISTRITAIS Nº 4.657/11 E 5171/13

É diretriz expressa da Política Nacional de Transportes Urbanos (Lei Federal nº 12.587/12) a publicidade no processo de aumento tarifário:

Art. 8º A política tarifária do serviço de transporte público coletivo é orientada pelas seguintes diretrizes:

(...)

V - simplicidade na compreensão, **transparência** da estrutura tarifária para o usuário e **publicidade** do processo de revisão;

A Lei nº 5.171/13, que "dispõe sobre a obrigatoriedade de disponibilização na internet dos dados relativos ao transporte público coletivo rodoviário no âmbito do Distrito Federal", determina a publicação no portal do DFTrans das planilhas de custo do sistema convencional de transporte público.

Sector Protocolo Legislativo

PDH Nº 233 / 17

Folha Nº 34 G-C

²⁵ A autuação do processo ocorreu somente no dia 25/10/2016, praticamente um mês após carta de recomendações da CPI do Transporte Público

²⁶ DODF de 10/01/2017, p. – 27 (doc. 18)



Art. 2º Para efeito desta Lei, devem ser disponibilizadas as seguintes informações:

(...)

VI – cópia das planilhas de custo do sistema convencional de transporte público.

Em pesquisa ao portal do DFTrans (doc. 15) constam somente os documentos iniciais do processo licitatório (concorrência pública nº 1/2011-ST), sem as planilhas posteriores que corresponderam aos reajustes anuais e aos pedidos de revisão.

A Lei nº 4.657/2011, que “dispõe sobre a divulgação, nos sites da Secretaria de Estado de Transportes do Distrito Federal e do Transporte Urbano do Distrito Federal – DFTRANS, das planilhas detalhadas da composição dos preços das tarifas das linhas de transporte coletivo rodoviário e metroviário do Distrito Federal” determina que a Secretaria de Estado de Transportes do Distrito Federal e o Transporte Urbano do Distrito Federal – DFTRANS ficam obrigados a divulgar, de forma permanente, em seus *sites*, planilhas detalhadas e **atualizadas** da composição dos preços das tarifas das linhas do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal – STPC/DF. As planilhas de custo, além de incompletas, remontam o período de 2011, anterior à vigência da nova concessão.

A falta das informações necessárias para avaliação do aumento tarifário contraria a Lei Federal nº 12.587/12 nº 5.171/13 e Lei nº 4.657/11, além de inviabilizar o controle externo da Administração Pública por parte desta Casa e o controle social de nossa população²⁷.

VIII. CONCLUSÃO

O Poder Executivo alega que, considerando o momento de crise fiscal que passa o Estado Brasileiro, o déficit do STPC, incluindo o subsídio tarifário entre os valores de tarifa

Sector Protocolo Legislativo

PDH Nº 233/17

Folha Nº 39 G.C

²⁷ A publicação do Decreto ocorreu no último dia do exercício, 30/12/2016, possivelmente, com objetivo de diminuir a comoção social pelo aumento.



técnica e tarifa usuário, considerando o custo com as integrações, além do custo com as gratuidades (passe livre estudantil e PNE), não pode ser suportado pelo Tesouro.

Um aumento de tarifa da ordem de 75% em aproximadamente 14 meses nas linhas principais do sistema gera grande impacto nas despesas tanto da população usuária quanto nos custos com os negócios intensivos em mão-de-obra, um perigoso combustível para a aceleração de demissões frente à grave crise econômica que assola o país. Ademais, isso restringe o acesso à cidade por parte dos cidadãos, que terão de arcar com um preço mais caro para poderem se locomover pela própria cidade, ferindo a ordem urbanística e o próprio direito à locomoção (art. 5º, XV da Constituição Federal). O aumento do valor da tarifa de ônibus tem um impacto direto na dinâmica da cidade, pois junto com a baixa qualidade dos serviços, acarreta na migração dos usuários para modais individuais como carros e motos, sobrecarregando as vias.

A publicação de Ato do Poder Concedente, atentando contra diversos normativos legais de nosso ordenamento, justifica a aprovação do referido Decreto Legislativo, de modo a primar pelos princípios de nossa Constituição.

O texto Constitucional garante como um dos princípios da administração pública a publicidade em seu artigo 37:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte (grifo nosso)

Sector Protocolo Legislativo

PPH Nº 233/17

Folha Nº 036 G.C

Esse princípio é de suma importância para a manutenção do Estado Democrático de Direito, que tem como um de seus fundamentos a cidadania (art. 1º, II, CF/88) e como fonte emanada de poder o povo (art. 1º, parágrafo único, CF/88). Sendo assim, toda ação da administração pública deve ser voltada não só para o interesse público, mas, também, deve permitir a participação da população na sua construção, efetivação e controle. Ressaltamos que garantir o real controle social por parte da população é indispensável na



consolidação da democracia e da cidadania e garante lisura e transparência nas ações do Poder Público. O controle social deve ser entendido como a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no acompanhamento das políticas públicas, no monitoramento e no controle das ações da administração pública.

Com a publicação do Decreto nº 37.940/16, no último dia do exercício de 2016, sem a devida formalização e apresentação dos elementos técnicos e dos cálculos que justificariam a elevação tarifária, usurpou-se do controle social e do controle externo suas prerrogativas de fiscalização, além de exorbitar no exercício da competência regulamentadora, na medida em que descumpriu as condicionantes legais que exigem a apresentação de demonstrativos e elementos de cálculo que fundamentam tecnicamente a elevação tarifária, na forma da disciplina legal contida na Lei nº 239/92.

A esse respeito, importa destacar que a apresentação de justificativas técnicas e suficientes para fundamentar o ato de elevação tarifária constitui o seu principal elemento de validade e de legitimidade. De modo que, a ausência de justificativas técnicas acompanhadas de cálculos pertinentes para comprovar a necessidade da elevação tarifária no patamar pretendido já vem sendo considerada essencial para a subsistência do ato regulamentar que eleva a tarifa do transporte público, tal como pontuado pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo que, ao manter a decisão que vetou o reajuste das tarifas, destacou que:

"(...) cumpre lembrar que o exercício das funções atribuídas ao Poder Executivo não afasta a possibilidade de aferição, pelo Judiciário, acerca da presença dos requisitos de validade do ato praticado. Em outras palavras, a atuação do Poder Executivo está sujeita à verificação judicial da plena adequação do ato administrativo às suas finalidades essenciais.

E no caso presente a decisão questionada entendeu que a redução do desconto que beneficiava significativa parcela de usuários do transporte público metropolitano, em especial aqueles que utilizam o sistema integrado, e que resultou em

Sector Protocolo Legislativo

DDh Nº 233/17

Folha Nº 37 C.C



reajuste bem acima dos índices inflacionários, não foi devidamente justificada.

E de fato, a planilha trazida pela Fazenda do Estado (páginas 46/47), que repete a enviada ao Poder Legislativo, é singela e despida de dados concretos a respeito da variação de preços dos insumos do transporte público, do comportamento da demanda, da remuneração dos operadores dos serviços, do custo por passageiro, de receitas extratarifárias, do subsídio previsto no orçamento, dos custos e demais elementos que justificassem a recomposição tarifária almejada. Em suma, faltou, numa análise inicial, detalhamento técnico que demonstrasse a existência de situação fática autorizadora do reajuste (ou redução de descontos em algumas modalidades de tarifa) nos patamares praticados". (Processo nº 2000578-36.2017.8.26.0000)

A política tarifária adotada pelo atual Governo do Distrito Federal, nos exercícios de 2015 e 2016, promoveu uma inversão do ônus econômico de financiamento do transporte público coletivo, uma vez que onera somente as receitas diretamente arrecadadas pelos usuários, sem otimizar a arrecadação das outras receitas previstas contratualmente. Os aumentos das tarifas usuário como forma de financiamento do STPC vêm sendo adotados devido à incapacidade **técnica, administrativa, e, principalmente, política** do Governo em promover ajuste que impactem atores diversos dessa política, a exemplo das concessionárias do STPC. É obrigação do Estado promover o aumento tarifário, via tarifa usuário, somente após esgotadas todas as demais alternativas, seja por meio da receita, seja por meio da diminuição da despesa dos contratos de concessão, fato este que comprovadamente não ocorreu²⁸.

Sessão Plenária Legislativa

PRM Nº 233 / 17

Folha Nº 34 G.C.

²⁸ Conforme determina o art. 11 da Lei Geral de Concessões e Permissões o poder concedente deve prever, em favor da concessionária, no edital de licitação, a possibilidade de outras fontes provenientes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados, com ou sem exclusividade, **com vistas a favorecer a modicidade das tarifas.**



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL



O referido Projeto de Decreto Legislativo originou-se inicialmente na **IMORALIDADE** da postura que o atual Governo vem adotando acerca de repassar integralmente o ônus financeiro à parcela da população mais desprotegida, o usuário do transporte público. A **INCAPACIDADE POLÍTICA** do Governo em contrariar interesses econômicos das Concessionárias, desconsiderando determinações já exaradas dos órgãos de controle, a exemplo de sua própria Controladoria, além da instituição de direitos do Poder Concedente previstos em contrato, como a receita de publicidade, que diminuiria o ganho das Concessionárias, demonstra a inversão de toda uma lógica construída nos diplomas que regulamentam a política de transporte público de nosso País.

A publicação da Norma, ao afrontar os mais diversos Diplomas apresentados anteriormente, demonstra que a publicação **EXORBITOU** os limites legais impostos pelo Legislador, além do não atendimento de diversos atos normativos necessários para a validade e eficácia do Ato.

Nesse sentido, considerando os argumentos legais apresentados, **REQUEREMOS** aos nobres Pares a **IMEDIATA** aprovação do Projeto de Decreto Legislativo.

Plenário, em ...


Deputado Wasny de Roure


Deputado Cláudio Abrantes


Deputado Joe Valle


Deputada Celina Leão


Deputado Chico Leite


Deputado Chico Vigilante


Deputado Agaciel Maia


Deputado Cristiano Araújo


Deputado Juarezão


Deputado Julio César


Deputado Bispo Renato


Deputada Lilliane Roriz



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL



Deputado Lira

Deputada Luzia de Paula

Deputado Professor Israel

Dep. Prof. Reginaldo Veras

Deputado Rafael Prudente

Deputado Raimundo Ribeiro

Deputado Ricardo Vale

Deputado Robério Negreiros

Deputado Rodrigo Delmasso

Deputada Sandra Faraj

Deputada Telma Rufino

Deputado Wellington Luiz

Setor Protocolo Legislativo

PDH Nº 233 / 17

Folha Nº 40 GC


Assunto: Distribuição do Projeto de Decreto Legislativo nº 233/17 que “susta os efeitos do Decreto nº 37.940, de 30 de dezembro de 2016, que ‘fixa tarifas para os modos rodoviário e metroviário do serviço básico do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal - STPC/DF”.

Autoria: Vários Deputados

Ao SPL para indexações, em seguida ao SACP, para conhecimento e providências protocolares, informando que a matéria tramitará, em Regime de Urgência, em análise de mérito e admissibilidade na CCJ (RCL, art. 63, III, “j” e inciso I).

Informo, ainda que, a proposição foi aprovada em Sessão Extraordinária do dia 12/01/17. Neste sentido solicito o encaminhamento do Projeto a esta Secretaria Legislativa para procedimentos processuais.

Em 13/01/17



MARCELO FREDERICO M. BASTOS
Matrícula 13.821
Assessor Legislativo