



**GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL**  
**Controladoria-Geral do Distrito Federal**  
**Subcontroladoria de Controle Interno**

## **RELATÓRIO DE AUDITORIA ESPECIAL Nº 1/2015–DIAPC/COAPP/SUBCI/CGDF**

**Unidade** : Secretaria de Estado de Mobilidade do Distrito Federal – Semob e Transporte Urbano do Distrito Federal – DFTRANS

**Processo nº:** 480.000.484/2015

**Assunto** : Auditoria Especial

Senhora Coordenadora,

Apresentamos os resultados dos trabalhos de Auditoria Especial no Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal - STPC, conforme a Ordem de Serviço nº 157/2015 – SUBCI/CGDF, de 22/06/2015, prorrogada pela Ordem de Serviço nº 211/2015, de 10/09/2015.

### **I - ESCOPO DO TRABALHO**

Os trabalhos de auditoria foram realizados na Secretaria de Estado de Mobilidade do Distrito Federal – Semob e ao Transporte Urbano do Distrito Federal - DFTRANS, no período de 03/07/2015 a 23/10/2015, objetivando verificar a conformidade e sustentabilidade econômica do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal. A auditoria foi realizada por amostragem visando avaliar e emitir opinião sobre os atos de gestão dos responsáveis pela administração do STPC.

A execução da auditoria considerou o seguinte problema focal:

*O Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal, dividido em 05 Bacias Geográficas destinadas às empresas operadoras, e com base no critério atual de tarifa técnica previsto contratualmente, baseado em regular contratação, é sustentável financeiramente ao Tesouro Distrital, considerando elementos de risco do negócio e a taxa interna de retorno pré-determinados, e apresenta gestão efetiva com base nas orientações oriundas do órgão de Controle Interno?*

### **II - INTRODUÇÃO**

A prestação de serviços públicos, diretamente pela Administração Pública ou por seus delegatários, sob normas e controles estatais, é matéria resguardada pela Constituição Federal de 1988, restando assim consignado em seu art. 175, a saber:



Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

A Constituição Federal elenca ainda o transporte como direito social e estabelece à União a competência para disciplinar as diretrizes do transporte urbano, legislando inclusive sobre a política nacional dos transportes.

Considerando o interesse da sociedade, os serviços públicos se incluem como um dos objetivos do Estado, sendo conseqüentemente criados e regulamentados pelo Poder Público, a quem também incumbe à fiscalização.

É dever do Estado o de garantir a continuidade dos serviços públicos essenciais, dentre os quais se inclui o serviço de Transporte Público Coletivo. Este pode ser delegado, por concessão ou permissão, tendo em vista o atendimento direto às demandas principais da coletividade.

Além disso, o art. 30, inciso V da Constituição Federal determina que a organização e prestação dos serviços públicos de interesse local, incluído o transporte coletivo, diretamente ou mediante regime de concessão ou permissão é competência dos Municípios.

Logo, decorre a inequívoca certeza de que o transporte público coletivo do DF deve ser organizado, gerido e fiscalizado pelo Poder Público. No caso do Distrito Federal, a Lei Orgânica prevê, em seu art. 336:

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:

- I - o regime das empresas e prestadores autônomos concessionários e permissionários de serviços de transporte coletivo, observada a legislação federal;
- II - os direitos dos usuários;
- 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;
- IV - a obrigação de manter serviço adequado.

Outro direcionamento do legislador refere-se à previsão do art. 338, parágrafo único da Lei Orgânica, determinando que o sistema de transporte do Distrito Federal deve ser planejado, estruturado e operado em conformidade com os planos diretores de ordenamento territorial e locais.

Segundo dados do Plano Diretor de Transporte Urbano e Mobilidade do Distrito Federal e Entorno – PDTU, o Sistema de Transporte Público Coletivo do DF está



estruturado em dois serviços: Serviço Básico de Transporte Público e Serviço Complementar de Transporte Público.

O Serviço Básico compreende as linhas operadas pela Companhia do Metropolitano do Distrito Federal – METRÔ/DF e as linhas do modo rodoviário, de caráter estritamente urbano, operadas por delegatários do STPC/DF, com ônibus e micro-ônibus.

O Serviço Complementar compreende as linhas do modo rodoviário, para atendimento a segmentos específicos de usuários, sendo as linhas operadas por delegatários do STPC/DF, com ônibus, micro-ônibus e vans. Atualmente, os serviços caracterizados como complementares são: transporte rural, transporte de vizinhança e transporte executivo. Ressalte-se que todos os operadores devem estar cadastrados junto à entidade gestora do STPC/DF, no caso a Autarquia Transporte Urbano do Distrito Federal – DFTRANS/DF.

O Ministério Público do Distrito Federal e Territórios ajuizou Ação Civil Pública em face do Distrito Federal (processo nº 2001.01.1.010242-8), sob argumento de que o DF omitia-se em proceder à necessária licitação para prestação do serviço urbano de transporte coletivo, de modo que as empresas operavam no sistema com base em meras autorizações do então Departamento Metropolitano de Transportes Urbanos – DMTU (atual DFTRANS) e sem prévio certame licitatório. À época, a Fazenda Pública Distrital simplesmente optava por manter as permissões emitidas precariamente às empresas operadoras.

Tendo em vista a referida Ação Civil Pública, o MM. Juiz de Direito da 4ª Vara de Fazenda Pública do Distrito Federal proferiu Sentença, em 22/10/2008, no seguinte sentido:

Em face do exposto, com base no art. 269, I, do Código de Processo Civil, confirmando os efeitos da liminar de fls. 95/107, julgo procedentes os pedidos formulados pelo Ministério Público, a fim de impor aos réus a obrigação de fazer, consistente em realizar (iniciar e encerrar), no prazo de até 180 (cento e oitenta), a contar da intimação desta decisão, licitação para todas as linhas do transporte público coletivo convencional do Distrito Federal, a fim de admitir tantos novos concessionários quanto necessário para eliminar e evitar a formação de oligopólios. Por isso, declaro o feito resolvido no mérito.

Com base no art. 461, "Caput" e § 3º, do Código de Processo Civil, concedo a tutela específica requerida na inicial para impor aos réus, como se passaram mais de 20 anos da entrada em vigor da Constituição Federal de 1988 e mais de 08 anos da vigência da Lei Distrital n. 2.560/2000, estabelecendo que o processo de licitação teria seu início depois de 280 dias de sua entrada em vigor, a obrigação de fazer, consistente em promover todo o processo de licitação das linhas não licitadas, com os requisitos exigidos em lei, no prazo de até 180 dias, a contar da intimação da decisão.

Para efetividade da decisão judicial, e com base no art. 11 da Lei n. 7.347/85, fixo multa diária de R\$50.000,00, a contar dos 180 dias depois da intimação, a ser paga pelos réus para o caso de descumprimento.



Intimem-se os réus, pessoal e imediatamente, para cumprimento da concessão da tutela específica.

Sem custas, porque os réus são isentos delas e o Ministério Público não as adiantou para eventual reembolso. Sem honorários "já que o Ministério Público não poderia recebê-los, ademais não há condenação de honorários na ação civil pública movida pelo Ministério Público e julgada procedente, por ser vedado ao autor recebê-los" (RT 729/202).

Anote-se quanto à condição de assistente do SESTRANSP, no pólo passivo. Sem custas e sem honorários para a intervenção, uma vez que ingressou na ação quando o feito aguardava apenas a prolação de sentença.

Sentença sujeita ao reexame necessário, cujos autos, não havendo recursos voluntários, devem ser enviados ao TJDF para os devidos fins.

Diante disso, a então Secretaria de Estado de Transportes do Distrito Federal – ST (atual Secretaria de Estado de Mobilidade do Distrito Federal) iniciou a Concorrência nº 01/2011 - ST, licitação por tipo menor preço ou tarifa, que visava à seleção de pessoas jurídicas ou consórcios de pessoas jurídicas para a prestação de serviços do Sistema Básico de Transporte Público do Distrito Federal, em cinco diferentes áreas ou bacias por 10 anos.

Cabe informar que a Sentença foi mantida pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal, conforme Acórdão da 4ª Turma Cível, a saber:

APELAÇÃO CÍVEL. REMESSA OFICIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. SISTEMA DE TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO DO DF - STPC/DF. OBRIGATORIEDADE DE LICITAÇÃO PARA A PRESTAÇÃO DO SERVIÇO. ASSISTENTE SIMPLES. TERCEIRO INTERESSADO. INTERESSE RECURSAL. LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO.

1. O assistente simples não pode praticar atos contrários à vontade do assistido, de quem é mero auxiliar. Assim, não se conhece do recurso que interpôs, se o assistido manifestamente expressamente a sua conformidade com a sentença.

2. As permissionárias do STPC/DF - que exploravam o serviço de forma precária - têm legitimidade para recorrer, pois a sentença gera reflexo na sua órbita jurídica. Não há que se cogitar, porém, da necessidade delas formarem litisconsórcio passivo com os entes públicos, haja vista o objeto da presente demanda.

3. De acordo com a legislação, a exploração do serviço de transporte público pressupõe a realização de procedimento prévio de licitação. Assim, deve ser mantida a sentença que obriga os réus - DF e DFTRANS - a realizarem estudos técnicos e a deflagrarem o processo seletivo nos termos da Lei 8.666/93.

4. Não há direito adquirido a regime jurídico. Dessa forma, não há como autorizar que o serviço continue a ser prestado à margem do procedimento licitatório.

5. A superveniência da Lei distrital 3.229/03 e do Decreto 26.029/05 não influencia o julgamento da demanda. Além de já haver transcorrido integralmente o prazo de prorrogação das permissões nelas previsto, a renovação sequer chegou a ser efetivada, já que proibida por decisão judicial proferida nos autos da ação civil pública nº 2005.01.1.105089-3.

6. O pedido de indenização em razão dos supostos investimentos realizados pelas empresas, e em decorrência de eventual desequilíbrio econômico financeiro, deve ser formulado, se for o caso, em ação própria ajuizada com essa finalidade específica. A ação civil pública destina-se à proteção de interesses difusos e coletivos.



7. O artigo 42, §2º, da Lei nº 8.987/95 somente se aplica no caso de concessão de serviço público, o que não se observa, pois as empresas vinham explorando o serviço com base em permissões precárias. (Acórdão nº 841139, 20010110102428APC, Relator: FERNANDO HABIBE, Revisor: ARNOLDO CAMANHO DE ASSIS, 4ª Turma Cível, Data de Julgamento: 17/12/2014, Publicado no DJE: 21/01/2015. Pág.: 492).

O Decreto nº 33.556/2012 determinou que a prestação de transporte público coletivo, amparada em contratos não procedidos de licitação, ou que apresentavam prazo indeterminado de vigência, seria encerrada na data anterior ao início da operação das delegações de serviço oriundas da Concorrência nº 01/2011.

Desde 2013, a delegação para prestação e exploração de Serviços Rodoviários do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal foi distribuída em 5 áreas, denominadas lotes ou bacias, com a consequente delimitação de espaço territorial à operação das empresas, conforme objeto da Concorrência nº 01/2011, da então Secretaria de Estado de Transportes do DF.

Anteriormente, esses concessionários e permissionários receberam do Estado uma delegação para operação por frota, havendo a determinação de um quantitativo específico de veículos a serem utilizados nessas linhas. Ademais, as empresas operadoras recebiam do Estado uma delegação para operação por frota sem prévio procedimento licitatório, havendo a determinação de um quantitativo específico de veículos a serem utilizados nessas linhas.

Atualmente são cinco bacias que abrangem as seguintes regiões, com os respectivos valores estimados por 10 anos:

BACIA	REGIÕES ATENDIDAS	VALOR ESTIMADO (R\$)	
1	Norte	Parque Nacional de Brasília, Sobradinho, Sobradinho II, Varjão, Lago Norte, Planaltina, Plano Piloto, Cruzeiro, Sudoeste/Octogonal	990.890.104,00
2	Sudeste	Itapoã, Paranoá, Jardim Botânico, São Sebastião, Lago Sul, Candangolândia, Parkway, Santa Maria, Gam a.	1.283.165.474,00
3	Sudoeste	Núcleo Bandeirante, Riacho Fundo, Riacho Fundo II, Recanto das Emas, Samambaia.	1.355.671.872,00
4	Centro-Oeste	Guará, Parkway, Águas Claras, Ceilândia (ao sul da Av. Hélio Prates), Taguatinga (ao sul da QNG11)	1.189.575.809,00
5	Noroeste	SIA, SCIA, Vicente Pires, Ceilândia (ao norte da Av. Hélio Prates), Taguatinga (ao norte da QNG11), Brazlândia	1.464.552.197,00

As vencedoras da licitação foram as seguintes empresas:

EMPRESA	CNPJ Nº	BACIA (ÁREA DE ATUAÇÃO) E CONTRATO
Viação Piracicabana	54.360.623/0001-02	Bacia 01 – Contrato nº 11/2013



EMPRESA	CNPJ Nº	BACIA (ÁREA DE ATUAÇÃO) E CONTRATO
Viação Pioneira	05.830.982/0001-62	Bacia 02 – Contrato nº 01/2012
HP – Ita (Urbi Mobilidade Urbana)	18.011.878/0001-98	Bacia 03 – Contrato nº 07/2013
Auto Viação Marechal	76.557.867/0001-04	Bacia 04 – Contrato nº 08/2013
Expresso São José	01.627.142/0001-46	Bacia 05 – Contrato nº 02/2012

Em que pese a adoção de medidas pelo Estado, visando à transferência da execução de parte dos serviços públicos para o setor privado (delegação), reserva-se à Administração a regulamentação, controle e fiscalização desses serviços, considerando os interesses de usuários e da sociedade. A Lei nº 8.987/1995 estabelece normas gerais para a concessão e permissão da prestação de serviços públicos no âmbito dos entes federados.

Tanto a concessão quanto a permissão são formalizados por contrato e têm por objeto a prestação de serviços públicos, resultantes de delegação prévia mediante licitação por parte da Administração.

De acordo com o inciso II da art. 2º e o art. 14 da Lei nº 8.987/1995:

Art. 2º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se:

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

[...]

Art. 14. Toda concessão de serviço público, precedida ou não da execução de obra pública, será objeto de prévia licitação, nos termos da legislação própria e com observância dos princípios da legalidade, moralidade, publicidade, igualdade, do julgamento por critérios objetivos e da vinculação ao instrumento convocatório.

Para balizar a averiguação e diagnóstico da prestação de serviços por parte das empresas delegatárias, é necessário avançar sobre a previsão da Lei nº 8.987/1995, que assim dispõe quanto ao regime de concessões, em seu art. 31, incisos I e IV, quando trata a respeito das incumbências da empresa concessionária:

Art. 31. Incumbe à concessionária:

I - prestar serviço adequado, na forma prevista nesta Lei, nas normas técnicas aplicáveis e no contrato;

[...]

IV - cumprir e fazer cumprir as normas do serviço e as cláusulas contratuais da concessão;



O transporte público coletivo é pago pelo usuário final, considerando os preços públicos estabelecidos pela Administração, estando sujeito à especificação de itinerários e horários, bem como a fiscalização efetuada por parte do Poder Concedente, e de acordo com as especificações constantes no Edital de Licitação.

Considerando a incumbência do Poder Público em efetuar o controle e fiscalização em face às empresas do Sistema de Transporte Público Coletivo do DF, mostra-se necessário avaliar rotineiramente se tais serviços são prestados adequadamente e se as normas e cláusulas contratuais da concessão são atendidas.

De acordo com o doutrinador BANDEIRA DE MELLO,

Entende-se por concessão de serviço público o ato complexo através do qual o Estado atribui a alguém o exercício de um serviço público e este aceita prestá-lo em nome do Poder Público, sob condições fixadas e alteráveis unilateralmente pelo Estado, mas por sua conta, risco e perigo, remunerando-se com própria exploração do serviço, geralmente mediante cobrança de tarifa diretamente aos usuários e tendo a garantia contratual de um equilíbrio econômico-financeiro. (MELLO, Celso Antônio Bandeira. Curso de Direito Administrativo. 30 ed. São Paulo: Malheiros, 2013)

### III – IMPACTOS NA GESTÃO

Na sequência serão expostos os resultados das análises realizadas pela Auditoria.

**1 - PONTO CRÍTICO DE CONTROLE - Irregularidade na execução do contrato sob os aspectos quantitativos, qualitativos e de economicidade, atendendo sua finalidade pública e aos interesses institucionais**

**1.1 - A execução dos contratos foi regular sob os aspectos quantitativos, qualitativos e de economicidade, atendendo sua finalidade pública e aos interesses institucionais?**

#### **GESTÃO DE SUPRIMENTOS DE BENS E SERVIÇOS**

**1.1.1 - DIVERGÊNCIAS DETECTADAS NOS PRINCIPAIS ELEMENTOS ECONÔMICOS, FINANCEIROS E OPERACIONAIS QUE COMPÕEM OS ESTUDOS E PROPOSTAS APRESENTADAS PELAS EMPRESAS**



## Fato

Os contratos celebrados em decorrência da Concorrência nº 01/2011 estabelecem que as empresas serão remuneradas em razão da prestação do serviço de transporte público, assegurando-se o equilíbrio econômico-financeiro determinado no item no 5.1 do seu edital, pelo resultado da quantidade de passageiros prevista transportada (estabelecido em estudos da LOGIT Engenharia Consultiva Ltda., CNPJ nº 05.093.144/0001-53) multiplicado pelo valor da tarifa técnica contratada, conforme proposta da empresa vencedora de determinado lote, conforme retratado a seguir:

EMPRESA	LOTE	PASSAGEIROS/ANO (A)	TARIFA INICIAL (B) R\$	VALOR ANUAL (C) R\$
Piracicabana	01	53.313.103	2,6555	141.571.652,80
Pioneira	02	72.388.380	2,3661	171.281.596,50
Urbi	03	49.939.394	2,8026	139.960.145,60
Marechal	04	51.236.268	2,7192	139.321.659,90
São José	05	62.404.652	2,7093	169.072.923,70
Total		289.281.797	2,6314*	761.207.978,50

\*Valor Médio das Tarifas obtido na divisão do total do somatório do valor anual pelo total do somatório do número de passageiros/ano contratados.

Segundo o Edital, a Tarifa Técnica é definida como:

valor por passageiro pagante transportado, proposto pelas licitantes no presente certame e que servirá de parâmetro para a remuneração da concessão e manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, no caso das licitantes vencedoras, observadas as condições de reajuste e revisão definidas no contrato de concessão.

Segundo o item 03 da Cláusula XVI – Do reajuste da tarifa, dos contratos celebrados, “O cálculo do reajuste do Valor da Tarifa Técnica será feito pela concessionária e previamente submetido ao Concedente para verificação da sua correção”.

Foram concedidos dois reajustes lineares, um de 6,65% e outro de 12,59% respectivamente aos primeiro e segundo anos de aniversários dos contratos, perfazendo um reajuste total de 20,08%. De acordo com o Edital, na Cláusula XVI – Do Reajuste da Tarifa, o reajuste anual será realizado mediante aplicação de fórmula na qual são estabelecidos pesos para os preços e índices que representam cada categoria de custos, conforme abaixo:

$$TR = TP \times \{1 + [0,17 \times ((PRDi - PRDo) / PRDo) + 0,50 \times (VP) + 0,28 \times ((IVRCAi - IVRCAo) / IVRCAo) + 0,05 \times ((IGP Dli - IGP Dio) / IGP Dio)]\}$$

Sendo:



TR – é o valor reajustado da tarifa técnica;

TP – é o valor da tarifa técnica em vigor;

PRDo – é o preço do litro do 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 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 (coluna 2), Revista Conjuntura Econômica;

IGP-Dio – é o Índice Geral de Preços – disponibilidade interna, relativo ao segundo mês anterior ao da data de reajuste, calculado pela Fundação Getúlio Vargas (coluna 2), Revista Conjuntura Econômica.

Além desses reajustes, foram concedidas duas revisões em função de divergências nos valores observados quando da operação das bacias tanto no quantitativo de passageiros transportados quanto na quilometragem média percorrida, sendo concedido um aumento no valor da tarifa técnica da empresa Viação Pioneira relativo ao lote 2, de 31,73%, e para a empresa Auto Viação Marechal relativo ao lote 4, de 45,76%, totalizando os valores das tarifas técnicas atuais conforme abaixo:



EMPRESA	LOTE	TARIFA INICIAL (R\$) (B)	TARIFA APÓS REAJUSTES*(R\$)	TARIFA APÓS REVISÃO**(R\$)
Piracicabana	01	2,6555	3,1886	3,1886
<b>Pioneira</b>	02	2,3661	2,8412	3,7412
Urbi	03	2,8026	3,3653	3,3653
<b>Marechal</b>	04	2,7192	3,2651	4,7592
São José	05	2,7093	3,2532	3,2532

\*Reajustes totalizando 20,08% para todas as empresas em função do aumento do custo e previsão editalícia por meio de índices conforme supracitado.

\*\*Revisão solicitada apenas pelas empresas Pioneira e Marechal, conforme processos nº 098.001.248/2014 e 090.001.307/2014.

Verificou-se que as Empresas Viação Pioneira Ltda. e Auto Viação Marechal Ltda., cujas áreas de atuação previstas nos contratos de Concessão nº 01/2012 e 08/2013 são as Bacias 02 e 04, solicitaram a revisão dos valores de tarifa técnica, sendo realizados estudos no âmbito dos processos nº 098.001.248/2014 e 090.001.307/2014 pelo Grupo de Trabalho instituído pela Portaria nº 11/2015 da Secretaria de Estado de Mobilidade.

Dos principais elementos econômicos, financeiros e operacionais que compõem os estudos e propostas, o citado grupo destacou, conforme as tabelas I e II, folhas 33 e 34, constantes do Relatório apresentado no processo nº 090.001.002/2015, valores diferentes para a quilometragem realizada e para o número de passageiros transportados em relação ao previsto no Edital e utilizados como base para a proposta das empresas, sendo maior a quantidade percorrida e menor o número de usuários do Sistema, conforme mostrado a seguir:

EMPRESA	KM PREVISTA	KM REALIZADA	PASSAG. PREVISTO	PASSAG. TRANSP.
Pioneira	38.022.044	52.273.739	72.388.379	44.986.837
Marechal	29.315.856	49.333.056	51.236.268	35.964.992

Por sua vez, o Grupo de Trabalho nº 04/2015 (instituído para “levantar a situação dos contratos de concessão do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal – STPC, contemplando obrigações, direitos, serviços a cumprir e modelo de remuneração, entre outros aspectos), no Relatório sobre a análise da solicitação de revisão pelas empresas apresentado nos autos do processo nº 090.001.270/2015, descreve a seguinte questão relacionada às especificações dos serviços:

[...] os valores como número de passageiros e da quilometragem rodada não foram extraídos do relatório da DFTRANS ou do Plano Diretor de Transportes Urbanos do Distrito Federal, ou seja, segundo consta do edital estas informações foram resultado de simulações de uma nova rede integrada de transportes que, em tese, deveria ser implantada imediatamente após a entrada dos novos veículos no sistema. Contudo, é de conhecimento geral entre os técnicos do setor que uma rede integrada de transportes deve ser implantada de forma gradativa, e os modelos teóricos previstos na rede vão sendo ajustados quando da implantação, para aproximá-los da situação real. Assim, o Edital deveria prever o escalonamento da entrada de veículos com a



implantação do modelo integrado, estabelecendo um cronograma da quilometragem e de passageiros a serem efetivamente rodados e transportados pelas empresas a cada ano, evitando divergências danosas ao Sistema. Na verdade, a rede de linhas efetivamente implantadas é diferente da prevista no modelo do Edital. O número de passageiros pagantes transportados foi aumentado e a quilometragem rodada foi reduzida significativamente, resultando em um Índice de Passageiros Por Quilômetro - IPK de 1,7 a 1,9, bem superior ao que historicamente existiu no Distrito Federal, da ordem de 1,2. Este fato, por si só, provocou um desequilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão, já no primeiro ano de operação dos novos contratos, e praticamente todos os novos operadores reclamam de elevado número de quilômetros e baixo número de passageiros e pedem revisão imediata das respectivas tarifas técnicas.

De fato, conforme informações encaminhadas pelo Transporte Urbano do Distrito Federal – DFTRANS, a quantidade de passageiros transportada por todas as operadoras desde o início da operação até o dia 11/08/2015 foi de 361.321.495 passageiros pagantes, que somados a 91.079.413 viagens envolvendo usuários transportados que são beneficiados pelas Gratuitades no mesmo período, totalizou 452.400.908 operações, enquanto a previsão do edital era de 289.281.797 operações, já no primeiro ano de circulação.

EMPRESA	QUANT. TRANSP.*	GRATUIDADES**	TOTAL TRANSP.	PREVISÃO DO EDITAL	PERCENTUAL
Piracicabana	82.346.257	20.058.877	102.405.034	53.313.103	192,08%
Pioneira	77.768.870	18.371.039	95.757.344	72.388.380	132,28%
HP/ITA - Urbi	71.360.839	18.914.470	89.848.390	49.939.394	179,91%
Marechal	51.257.516	14.024.454	65.281.970	51.236.268	127,41%
São José	78.588.013	19.710.573	97.938.412	62.404.652	156,94%
Total	361.321.495	91.079.413	452.400.908	289.281.797	156,39%

\* Informações disponibilizadas pelo DFTRANS em resposta à SA nº 01-A/2015.

\*\* Dados retirados do TDMax/SBA.

Dentre as operadoras do Sistema, verifica-se que os percentuais da Viação Pioneira, da Auto Viação Marechal e da Viação São José são menores em relação ao previsto, conforme alegado nos supracitados processos.

EMPRESA	LOTE	PASSAGEIROS/ANO (PREVISÃO DO EDITAL)	PASSAGEIROS NOS ÚLTIMOS 12 MESES *	ABAIXO DO PREVISTO	REVISÃO
Piracicabana	01	53.313.103	65.509.614	Não	Não
Pioneira	02	72.388.380	60.276.211	Sim	Sim
Urbi	03	49.939.394	61.223.556	Não	Não
Marechal	04	51.236.268	47.723.011	Sim	Sim
São José	05	62.404.652	54.776.439	Sim	Não
Total		289.281.797	289.508.831		

\*\* Dados retirados do TDMax, de outubro de 2014 a setembro de 2015.

Logo, para que se mantivesse o equilíbrio econômico-financeiro, em decorrência da divergência verificada na quilometragem realizada e no número de passageiros



transportados, quando do início da operação das novas empresas vencedoras da licitação, foram efetuadas as revisões dos valores das tarifas técnicas conforme citado anteriormente.

**Causa:**

- Erro de estimativa entre os quantitativos de passageiros transportados e de quilômetros percorridos apontados nos estudos que subsidiaram as propostas e os efetivamente realizados quando do início da operação.

**Consequência:**

- Revisão da tarifa técnica das empresas Pioneira e Marechal, resultando em impactos nos dispêndios financeiros efetuados pelo Estado com o aumento nas despesas.

**Recomendação:**

- Adequar o valor das tarifas técnicas referentes às empresas cujos quantitativos de passageiros transportados ultrapassem os quantitativos utilizados como base para as propostas das empresas, com vistas à redução dos dispêndios efetuados pelo Governo do Distrito Federal com a manutenção do Sistema de Transporte Público.

**1.1.2 – IMPACTO DA VARIAÇÃO DOS ELEMENTOS DE MÉRITO (TAXA INTERNA DE RETORNO E TAXA DE DESCONTO DO VALOR PRESENTE LÍQUIDO) E DOS CUSTOS DO VALOR CONTRATADO**

**Fato**

Verificou-se que existe garantia contratual de proteção aos elementos Taxa Interna de Retorno - TIR e Valor Presente Líquido – VPL durante a vigência da Concessão, o que resulta em novas tarifas técnicas. Isso se deve à possibilidade de novo cálculo do valor a ser pago às empresas, que é resultante da multiplicação da quantidade de passageiros transportado pelo valor da tarifa técnica, na ocorrência de diminuição em um dos itens, havendo a readequação dos valores ao montante inicialmente previsto no contrato.

Há de se apresentar as seguintes definições:

Taxa Interna de Retorno – TIR, é a taxa de desconto que iguala o valor presente das entradas de caixa ao investimento inicial a ser feito pela empresa.

Valor Presente Líquido – VPL, é o resultante da subtração do investimento inicial do valor presente das entradas de caixa, descontadas a uma taxa igual ao custo de capital da empresa.

Fluxo de Caixa Livre – FCL, as entradas e saídas de recursos num período determinado e que são utilizados como base para definição da Taxa Interna de Retorno e do Valor Presente Líquido. (Fonte: Lawrence J. Gitman – Princípios de Administração Financeira. 7ª Edição – Editora HARBRA)



Conforme a Cláusula XVII – Da Revisão da Tarifa, item 4, presente em todos os contratos celebrados:

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.

Conforme consta dos Anexos do Edital, os cálculos da LOGIT Engenharia Consultiva Ltda., relativos aos estudos financeiros que subsidiaram a definição dos valores máximos das tarifas técnicas pela então Secretaria de Estado de Transportes, apresentavam como valor da Taxa Interna de Retorno 12 % e como valor da Taxa de Desconto do Valor Presente Líquido 8%.

Entretanto, nas propostas encaminhadas pelas empresas os valores apresentados foram os seguintes, configurando-se uma irregularidade:

EMPRESA	LOTE	TAXA INTERNA DE RETORNO (%)	TAXA DE DESCONTO (%)	VALOR DO CONTRATO/TARIFA (R\$)
Piracicabana	01	18,1757	6	141.571.652,76 2,6555
Pioneira	02	15,2962	12	171.281.596,48 2,3661
Urbi	03	6,9675	6,50	139.960.145,62 2,8026
Marechal	04	13,4375	7,50	139.960.145,62 2,7192
São José	05	15,9642	8	169.072.923,66 2,7093
Total/ Média				761.207.978,47 2,6314

Ressalte-se que com a implantação da garantia de proteção aos elementos de mérito (TIR e TD), o Governo do Distrito Federal assumiu parte do risco da concessão para si, uma vez que as empresas terão garantido o retorno contratado do seu investimento, o que representa uma possibilidade para o DF de redução do valor contratado em caso de repactuação nos seguintes montantes, conforme exemplificado a seguir:

EMPRESA/TIR	CONTRATO (VALOR TOTAL EM R\$ E TARIFA)	ACRÉSCIMO PELA UTILIZAÇÃO DE PERCENTUAIS DIVERSOS DA TIR EM R\$*		
		12%	9%	6%
Piracicabana	141.571.652,76	9.907.911,00	14.514.602,92	18.884.810,76



EMPRESA/TIR	CONTRATO (VALOR TOTAL EM R\$ E TARIFA)	ACRÉSCIMO PELA UTILIZAÇÃO DE PERCENTUAIS DIVERSOS DA TIR EM R\$*		
		12%	9%	6%
18,18%	2,6555	0,01858	0,2723	0,3542
Pioneira 15,30%	171.281.596,48 2,3661	7.170.906,70 0,0991	13.492.257,87 0,1864	19.141.420,75 0,2644
Urbi 6,9675%	139.960.145,62 2,8026	**	**	1.942.341,02 0,0389
Marechal 13,437%	139.960.145,62 2,7192	2.664.595,62 0,05	8.070.590,70 0,16	13.199.963,11 0,26
São José 15,96%	169.072.923,66 2,7093	8.168.155,99 0,1309	14.165.055,14 0,2270	19.551.274,61 0,3133
Total/ Média	761.207.978,47 2,6314	27.911.569,31 0,0965	50.242.506,63 0,1737	72.719.810,25 0,2514

\*Utilizando-se as Propostas Financeiras apresentada pelas próprias empresas como realidade dos custos e investimentos efetivos.

\*\*Valores de Taxa Interna de Retorno superiores ao apresentado na proposta da empresa. Cabe ressaltar que a Proposta Financeira da Empresa apresentou custos superiores aos de referência estabelecidos pelos Anexos do Edital de Licitação, uma vez que também não foi estabelecido limite máximo.

Assim, o valor do acréscimo anual identificado em razão da utilização de percentuais diversos da Taxa Interna de Retorno – TIR, superiores aos 12%, alcança R\$ 27.911.569,31/ano, conforme demonstrado acima, tendo em vista os valores iniciais do contrato.

O contrato de concessão deve ser capaz de harmonizar os interesses do Estado e da empresa concessionária. Na concessão, o particular contratado, além de ser prestador de serviço, é um investidor que considera a concessão um projeto em que será estimado o custo de oportunidade do investimento. Na execução do projeto, o concessionário busca otimizar o investimento de modo que a combinação realizada com o capital próprio e o capital de terceiro resulte no maior retorno possível.

Diante disso, decorre a necessidade de que o Estado, ao realizar projeto de concessão de serviço como o STPC, envolvendo cerca de R\$ 7,8 bilhões em 10 anos, apresente aos possíveis interessados um cenário que permita o retorno de seus investimentos, enquanto espera por uma prestação de serviço de maneira adequada e de boa qualidade.

Na concessão dos serviços públicos, o risco do negócio aparece tanto para o Poder Público quanto para o concessionário. De fato, o risco por excelência ao qual ambas as partes estão expostas diz respeito ao possível desequilíbrio da equação econômico-financeira do contrato, vindo, pois, a majorar ou comprometer a geração de lucros estabelecida inicialmente, de modo principalmente a não comprometer a adequada prestação de serviços.

A fim de minimizar os riscos da concessão tanto para o concessionário quanto para o poder público é elaborado um contrato amplo, que contemple os direitos e deveres das



partes diante do surgimento de eventos adversos na área econômica, técnica e jurídica que tenham potencial de gerar perdas e prejuízos. Todavia, no contexto atual dos contratos de concessão do STPC, o risco inerente à prestação de serviços por parte do particular praticamente não existe. Acrescentando-se a isso, não houve por parte da então ST qualquer análise crítica aos dados apresentados pelas empresas à época da licitação.

A fixação da tarifa técnica, com base no custo do serviço, importa em estabelecer uma Taxa de Retorno máxima para o concessionário, baseado na análise dos custos operacionais do contrato. A estipulação do valor deve considerar a estimativa do montante destinado ao custeio da totalidade dos custos de operação dos serviços (custos operacionais e financeiros), adicionando-se um percentual de retorno assegurado ao concessionário. Logo, garante-se o lucro do concessionário firmada na mensuração da base de capital e das despesas inerentes à exploração do negócio. Esse modelo é chamado na doutrina de *rate of return* (taxa de retorno), considerando uma modalidade de *cost plus* (método do custo do serviço).

Se por um lado esse modelo propicia segurança quanto ao retorno dos investimentos produzidos pelo concessionário, por outro traz instabilidade por desvincular a avaliação da eficiência da gestão econômica do concessionário. Logo, traz-se à tona um elevado risco do concessionário desligar-se de uma missão de eficiência na prestação do serviço, haja vista a garantia da cobertura dos custos e da taxa de retorno, podendo desestimular o operador a buscar a racionalização das despesas envolvidas na concessão e na boa alocação dos recursos.

Um ponto de óbvia relevância reside na adequada quantificação da margem de retorno do concessionário, estabelecida a partir de estudos técnicos, os quais devem decorrer de uma criteriosa análise das informações pertinentes.

Ademais, são diversas as dificuldades em se estabelecer os custos efetivamente incorridos pelo concessionário, o que justifica a necessidade de realizar procedimentos de fiscalização de rotina e permanente nas planilhas de custos apresentadas pelas empresas concessionárias do transporte público coletivo do DF.

Nada impede que o risco de demanda seja partilhada entre concessionário e poder concedente, com vistas a minimizar a insegurança do concessionário e, conseqüentemente, trazendo benefícios econômicos à prestação de serviços. O compartilhamento do risco de demanda tem sido praticado considerando a estimativa inicial da demanda, cujos limites, se ultrapassados, levam à distribuição dos prejuízos ou dos ganhos decorrentes.

Diversos programas vêm optando pelo compartilhamento do risco de demanda, visando a não expor o contratante privado a riscos ampliados que pudessem vir a comprometer a eficácia da concessão. Por outro lado, tende a evitar ganhos desproporcionais



ao concessionário ao carrear recursos excessivos do usuário, do Estado e, conseqüentemente, de toda a sociedade, considerando os dispêndios realizados pelo Governo em favor das empresas.

Da mesma forma, nos casos de não alocação de investimentos previstos no prazo determinado ou de não se incorrer em custos previstos inicialmente alteram-se os chamados elementos de mérito, aumentando indevidamente os ganhos do concessionário. Diante de todos esses fatores, torna-se necessária a gestão periódica por parte da Secretaria de Estado de Mobilidade para adequação da tarifa técnica de modo a manter a proteção aos citados elementos, sob pena de se efetuar repasses às empresas de forma indevida com prejuízo ao Erário.

**Causa:**

- Aceitação de valores diversos de Taxa Interna de Retorno – TIR e da Taxa de Desconto do Valor Presente Líquido pelas empresas aos utilizados no modelo constante do anexo do edital.

**Consequência:**

- Assunção de grande parte dos riscos pela administração em razão da manutenção dos elementos de mérito durante a execução contratual, sem a conseqüente diminuição dos custos da contratação.

**Recomendações:**

a) Revisar as Taxas Internas de Retorno e as conseqüentes Tarifas Técnicas das empresas que apresentem TIR superiores a 12% conforme previsão de Edital, por meio de estudos técnicos à efetiva repactuação dos elementos de mérito, compatíveis com os riscos da exploração dos serviços assumidos pelas partes, com base inclusive nas planilhas de custos das concessionárias;

b) Realizar verificação periódica nos custos incorridos pelas empresas com vistas à proteção aos elementos de mérito nos termos contratados originalmente.

**1.1.3 - DIVERGÊNCIA ENTRE AS PROPOSTAS FINANCEIRAS DAS EMPRESAS SOBRE O PRAZO PARA RENOVAÇÃO DA FROTA**

**Fato**

A proposta financeira da empresa Auto Viação Marechal, vencedora da Bacia nº 04, apresenta despesas de capital em renovação da frota em períodos diversos das demais



concorrentes. As propostas das demais empresas apresentam dispêndios no 5º ano para os micro/mini ônibus e 7º ano para os demais veículos, enquanto a proposta da empresa Marechal apresenta o 6º ano e o 9º ano, respectivamente.

Os Contratos de Concessão decorrentes do Edital nº 01/2011 estabelecem na Cláusula XIII que:

7. A CONCESSIONÁRIA deverá iniciar a prestação dos serviços com frota 100% (cem por cento) nova (zero quilômetro), atendendo a todas as especificações do Anexo II5 do EDITAL e a configuração inicial de categorias e quantitativos definidos no Anexo 11.2. A renovação ou incorporação de veículos, ao longo da concessão, somente poderá ser feita por veículos novos (zero quilômetro). 8. Observado o disposto no item anterior, a frota a ser utilizada ao longo da CONCESSÃO não poderá ser composta por veículos com idade individual superior a: (i) nas categorias miniônibus, midiônibus e ônibus básico, 7 (sete) anos e (ii) nas categorias padron, articulado e biarticulado, 10 (dez) anos.

Corroborando com a previsão editalícia, a Resolução nº 176/1986 do Conselho de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal – CTPC, estabelece a idade máxima de 7 anos para veículos comuns e 10 anos para veículos articulados.

A alocação de recursos em condições diversas das previstas ocasiona uma variação nos elementos de mérito e no valor a ser pago à concessionária. Além disso, a perspectiva de utilização de veículos novos por apenas um ano ao final do contrato pode ocasionar a não alocação dos recursos na renovação da frota, uma vez que a utilização de ônibus por até 10 anos não fere a previsão da Resolução nº 176/1986. Tal situação poderá ocasionar na remuneração das empresas em valores superiores ao necessário e uma tarifa técnica elevada nos primeiros anos dos contratos.

**Causa:**

- Previsão de renovação de frota da empresa Auto Viação Marechal, para fins elaboração de proposta financeira, em prazo diverso do previsto na Resolução nº 176/1986, impactando na remuneração das empresas e gerando maior dispêndio a ser coberto ou por recursos do orçamento ou pelo aumento de passagens.

**Consequência:**

- Possibilidade de alocação dos recursos em desacordo com o previsto no edital e nas propostas financeiras apresentadas pelas concessionárias.

**Recomendação:**

- Adequar a previsão de renovação da frota das empresas operadoras à Resolução nº 176/1986, principalmente em relação à idade máxima dos veículos, para que não haja descontinuidade na prestação dos serviços e/ou na remuneração das operadoras.

**1.1.4 - VALOR ESTIMADO DA TARIFA TÉCNICA MÉDIA SUPERIOR AO VERIFICADO NO MODELO DE OPERAÇÃO POR LINHAS RESULTANDO EM SUBSÍDIOS EFETUADOS POR PARTE DO GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL****Fato**

Verificou-se que a Tarifa Usuário (média) do modelo anterior, por linhas, era de aproximadamente R\$ 2,39, enquanto a Tarifa Usuário (média) do Sistema após o início da prestação de serviço pelas novas operadoras é de R\$ 2,30, compatível com o valor anteriormente arrecadado por passageiro.

Todavia, ao compararmos o valor médio de Tarifa Técnica das propostas apresentadas pelas concorrentes (R\$ 2,63) resultante da divisão do valor a ser pago anualmente às empresas pelo número de passageiros a ser transportado no mesmo período, observou-se uma previsão de elevação entre 10% e 15% dos valores a serem aportados inicialmente ao sistema pelo Governo do Distrito Federal, enquanto não se otimizar a prestação do serviço, a saber:

EMPRESA	QUANT. TRANSP.*	TOTAL USUÁRIO (R\$)	TARIFA MÉDIA (R\$)	TARIFA TÉCNICA (R\$)
Piracicabana	82.346.257	182.717.258,75	2,2189	2,6555
Pioneira	77.768.870	190.185.729,00	2,4455	2,3661
Urbi	71.360.839	173.410.294,75	2,4300	2,8026
Marechal	51.257.516	110.942.217,10	2,1644	2,7192
São José	78.588.013	174.167.464,04	2,2162	2,7093
Total	361.321.495	831.422.963,64	2,3011	2,6314*

\* informações disponibilizadas pelo DFTRANS em resposta à SA nº 01-A/2015.

\*\*valores em R\$

**Causa:**

- Valor médio de Tarifa Técnica máxima estabelecida no Edital, superior ao valor médio da Tarifa Usuário utilizada no Distrito Federal no modelo de operação por linhas existente anteriormente.



### **Consequência:**

- Dispêndio inicial, de 10% a 15% do valor total do Sistema, efetuado pelo Governo do Distrito Federal para ressarcimento das empresas operadoras.

### **Recomendação:**

- Realização de estudos, por parte da Secretaria de Mobilidade, nos custos das empresas operadoras para verificar se os valores utilizados como base para elaboração das propostas apresentam viabilidade, com vistas à redução dos dispêndios efetuados por parte do Governo do Distrito Federal.

## **1.1.5 - AUSÊNCIA DE ARRECADAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE DE RECEITAS PROVENIENTES DA EXPLORAÇÃO DOS MEIOS DE PUBLICIDADE EM VEÍCULOS DE EMPRESAS CONCESSIONÁRIAS DO STPC**

### **Fato**

Caracterizam-se como receitas alternativas das empresas concessionárias de serviços de transporte público as receitas provenientes da comercialização de espaços publicitários em ônibus, mídia eletrônica ou não, cartões, postos e equipamentos de vendas sob a responsabilidade das operadoras do serviço, conforme demonstrado nas imagens a seguir:



Mídia televisiva



Mídia impressa

O Edital da Concorrência nº 01/2011 – ST estabeleceu, em seu item 5.5, que as receitas oriundas de exploração publicitária no interior ou na parte externa do veículo da concessionária, em forma física ou eletrônica através de televisores, implantadas ao longo do período da vigência contratual, seriam rateadas da seguinte forma:

- a) 50% auferidas pelas concessionárias, como incentivo;



b) 50% para composição da Conta de Compensação, contabilizadas para a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos Contratos de Concessão e a preservação da Tarifa Usuário.

A Lei nº 8.987/1995 estabelece no art. 11 *caput* a possibilidade de o Poder Concedente (no caso o Distrito Federal) prever no Edital fontes de recursos provenientes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou projetos associados em favor das empresas operadoras, visando favorecer a modicidade das tarifas. Ademais, tais fontes de receitas devem ser consideradas para mensuração do inicial equilíbrio econômico-financeiro dos contratos.

A complementação da receita remuneratória do concessionário por fontes alternativas tem o propósito de assegurar uma possível redução tarifária, absorvendo em favor da redução no preço das tarifas todas as oportunidades lucrativas vinculadas à exploração do serviço público na concessão.

Essas atividades que ensejem receitas alternativas, como a exploração de serviços publicitários, embora não se confundam com o objeto propriamente da delegação e se relacionem às atividades econômicas que não se caracterizam como objeto do serviço público, serão desempenhadas pela concessionária paralelamente à realização do serviço, como uma alternativa à ampliação das receitas e subsidiar, ainda que parcialmente, o custeio do serviço público concedido e podendo alcançar a redução das tarifas cobradas dos usuários.

Neste contexto, o Superior Tribunal de Justiça concluiu pela regularidade da previsão de outras fontes de recursos às concessionárias de serviços públicos provenientes de receitas alternativas no julgamento do EREsp nº 985.695 – RJ, a saber:

**DIREITO ADMINISTRATIVO. OBTENÇÃO DE RECEITA ALTERNATIVA EM CONTRATO DE CONCESSÃO DE RODOVIA.** Concessionária de rodovia pode cobrar de concessionária de energia elétrica pelo uso de faixa de domínio de rodovia para a instalação de postes e passagem de cabos aéreos efetivadas com o intuito de ampliar a rede de energia, na hipótese em que o contrato de concessão da rodovia 9 preveja a possibilidade de obtenção de receita alternativa decorrente de atividades vinculadas à exploração de faixas marginais. O *caput* do art. 11 da Lei 8.987/1995 (Lei de Concessões e Permissões) prescreve que, “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”.

Ressalte-se que, como a minuta do contrato de concessão deve constar no edital – conforme dispõe o art. 18, XIV, da Lei 8.987/1995 –, o mencionado art. 11, ao citar “no edital”, não inviabiliza que a possibilidade de aferição de outras receitas figure apenas no contrato, haja vista se tratar de parte integrante do edital [...]

Precedente citado: REsp 975.097-SP, Primeira Seção, DJe 14/5/2010. (EREsp 985.695-RJ, Rel. Min. Humberto Martins, julgado em 26/11/2014, DJe 12/12/2014)



Logo, reconhece-se essa possibilidade jurídica, com a adoção de soluções que acolham o aproveitamento de vias alternativas de custeio de concessão, minimizando custos e favorecendo a economicidade tarifária, ao melhor aproveitamento econômico da concessão. Cabe ressaltar que a Lei nº 12.587/2012, que instituiu as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, também previu a possibilidade de existência de receitas acessórias:

Art. 10. A contratação dos serviços de transporte público coletivo será precedida de licitação e deverá observar as seguintes diretrizes:

[..]

V - identificação de eventuais fontes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados, bem como da parcela destinada à modicidade tarifária.

A Instrução nº 77/2009 – DFTRANS condiciona a realização de exploração publicitária por operadora do STPC ao prévio cadastramento da empresa ou agência de publicidade, conforme arts. 2º e 3º §1º, descritos abaixo:

Art. 2º A autorização para a realização da exploração publicitária pelos concessionários e permissionários ficará condicionada ao prévio cadastramento da empresa exploradora ou da agência de publicidade junto a DFTRANS, nos termos do art. 4º.

Art. 3º Fica vedada a exploração e a veiculação publicitária pelas empresas ou pelas cooperativas concessionárias ou permissionárias do Sistema de Transporte Público Coletivo - STPC, de modo direto - sem a participação de empresa exploradora ou de agência publicitária, ainda que para utilização de sua própria frota.

§ 1º As empresas e as cooperativas concessionárias e permissionárias do Sistema de Transporte Público Coletivo - STPC poderão firmar contratos com as empresas exploradoras ou com as agências de publicidade cadastradas na DFTRANS, objetivando a cessão de espaços publicitários em seus veículos.

Em resposta aos questionamentos apresentados pelo órgão de Controle Interno quanto aos procedimentos de registro das receitas de Publicidade e demais receitas acessórias no âmbito da Conta de Compensação (conta nº 001416-8/205), o DFTRANS comunicou que há registro de contratos vigentes de exploração publicitária para empresas do STPC com as operadoras Piracicabana (Bacia 1), Pioneira (Bacia 2) e São José (Bacia 5).

Todavia, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 04-A/2015, não houve ingressos de recursos financeiros oriundos dos contratos publicitários celebrados pelas empresas concessionárias nos exercícios 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.

Nas principais vias e avenidas do Distrito Federal, verificam-se veículos de empresas operadoras utilizando os espaços publicitários, conforme as fotos apresentadas a seguir:

a) Publicidade: parte externa traseira (data: 10/08/2015)



Viação Pioneira



HP/Ita (Urbi Mobilidade Urbana)



Viação Piracicabana



b) Publicidade: Parte interna - monitores digitais (data: 11/08/2015)



Linha 311 – Expresso São José



Linha 311 – Expresso São José

c) Publicidade: Parte interna - mídia impressa (data: 12/08/2015)



Linha 391 – HP/Ita (Urbi Mobilidade Urbana)



Com base no item 5.6 do Edital, a exploração de publicidade no STPC, por contrato firmado entre as empresas Concessionárias e terceiros, deve ser submetida à prévia e expressa anuência do Distrito Federal.

A título exemplificativo, as empresas concessionárias do Sistema de Transporte Público Coletivo no município de Belo Horizonte/MG arrecadaram R\$ 33,4 milhões com a exploração de espaços publicitários nos veículos entre novembro de 2008 e abril de 2013, caracterizando um faturamento de aproximadamente R\$ 7,28 milhões ao ano.

Em que pese a previsão editalícia quanto às medidas a serem adotadas pelo Poder Público, observa-se pouca atuação por parte da Secretaria de Estado de Mobilidade, bem como do DFTRANS, com relação à exploração de espaços publicitários nos veículos. Ressalta-se, inclusive, que a aprovação e regulamentação destes procedimentos são realizadas pelo Poder Concedente.

Verifica-se, inclusive, a necessidade de fiscalizações periódicas nos contratos de exploração publicitária no STPC por parte do Concedente, conforme item 5.7 do Edital. Logo, chama atenção o fato do Poder Concedente não ter implantado mecanismos de controle interno primário, averiguando a correta realização dos serviços publicitários e repartição das receitas entre empresas e Poder Público, haja vista a efetiva arrecadação destes recursos financeiros, em prol da manutenção dos contratos de concessão e conseqüentemente equilíbrio econômico-financeiro.

### **Causa**

- Ausência de mecanismos satisfatórios de controle que permitam acompanhar a execução de contratos publicitários em veículos operadores do STPC e suas respectivas receitas.

### **Consequência**

- Prejuízo ao Erário, tendo em vista a não arrecadação da parte devida destes recursos financeiros (50% do valor apurado) a ser repassado ao Poder Público, desde o início da operação das empresas concessionárias.

### **Recomendações**

a) Ao DFTRANS, efetuar, em conjunto com a Secretaria de Estado de Mobilidade, o levantamento junto às empresas operadoras do Sistema de Transporte Público Coletivo do DF, exigindo que apresentem os contratos envolvendo exploração de espaços publicitários por entes públicos ou privados, assim como os respectivos valores recebidos;



b) Realizar a cobrança dos valores identificados, relativos à exploração de espaços publicitários junto às empresas operadoras do sistema desde o início da operação, conforme previsão contratual.

### **1.1.6 - REPASSES EFETUADOS INDEVIDAMENTE PELO DISTRITO FEDERAL ÀS EMPRESAS CONCESSIONÁRIAS NO CUSTEIO DA GRATUIDADE DE PORTADORES DE NECESSIDADES ESPECIAIS E PASSE LIVRE ESTUDANTIL COM PREJUÍZO AO ERÁRIO**

#### **Fato**

A concessão de serviços públicos está disciplinada no direito nacional pela Lei nº 8.987/1995, considerando o ajuste que concede por tempo determinado a gestão de serviços ou obras públicas, pela via contratual, a pessoas jurídicas de direito privado.

A concessão é estruturada economicamente a partir de receitas tarifárias cobradas dos usuários, admitindo também as receitas alternativas na composição da remuneração do concessionário.

A tarifa consiste num preço ou contraprestação que os usuários praticam em face da utilização da infraestrutura disponibilizada pelo concessionário à prestação de serviços, configurando uma contrapartida à prestação do serviço que integra a relação jurídica entre o usuário e o prestador do serviço.

A tarifa é regulada pelo Governo, considerando a edição de leis e regulamentos por parte do Poder Público. A Administração detém a habilitação para modificar a tarifa, respeitados os parâmetros ditados pela legislação e pelo contrato vigente.

Sob prisma funcional, a tarifa desempenha dois papéis importantes no âmbito da concessão de serviços públicos: a fixação da remuneração do concessionário, haja vista sua existência como elemento componente do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, e a regulamentação do preço de acesso do usuário à infraestrutura disponibilizada pelo ente privado.

Os usuários Portadores de Necessidades Especiais – PNE's do Sistema de Transporte Público Coletivo do DF são beneficiados pela gratuidade na utilização do serviço básico de transporte urbano e do serviço complementar rural, nos termos do art. 339 da Lei Orgânica do DF. Essa gratuidade é custeada integralmente pelo Governo do Distrito Federal, por intermédio de repasses efetuados pela autarquia Transporte Urbano do Distrito Federal – DFTRANS às empresas contratadas.



Com fundamento no art. 2º da Lei nº 4.582/2011, o Distrito Federal efetua o pagamento das viagens realizadas pelos beneficiários da gratuidade às operadoras do Sistema de Transporte Público e à Companhia do Metropolitano do Distrito Federal – METRÔ/DF, mediante efetiva comprovação do número de viagens realizadas pelo beneficiário.

Já a Lei nº 4.583/2011 assegura também a gratuidade nas linhas do serviço básico de transporte público coletivo de passageiros estudantes do ensino superior, médio e fundamental, inclusive a alunos de cursos técnicos e profissionalizantes, da área urbana, inclusive quando operados por micro-ônibus, metrô e veículos leve sobre trilhos – VLT ou sobre pneus - BRT.

O Edital da Concorrência nº 01/2011 – ST estabeleceu, no item 3 incisos XXI e XXII, as definições de Tarifa Usuário e Tarifa Técnica:

XXI. TARIFA USUÁRIO: valor ou valores diferenciados de tarifa decretados pelo governador do Distrito Federal para utilização do serviço básico rodoviário do sistema de transporte público coletivo do Distrito Federal, os quais, relacionados ao número total de usuários pagantes de cada perfil tarifário e acrescidos do repasse de subsídio e de outras eventuais fontes de receitas acessórias, devem propiciar a arrecadação de receita que assegure a remuneração das concessionárias pelas suas respectivas tarifas técnicas, para cada passageiro pagante transportado.

XXII. TARIFA TÉCNICA: valor, por passageiro pagante transportado, proposto pelas licitantes no presente certame e que servirá de parâmetro para a remuneração da concessão e manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, no caso das licitantes vencedoras, observadas as condições de reajuste e revisão definidas no contrato de concessão.

Ressalta-se que os repasses feitos pelo Poder Público às empresas operadoras a título de remuneração em razão das gratuidades de PNE's e Passe Livre Estudantil são efetuados com base no valor da Tarifa Técnica do Sistema.

Há de se considerar a defasagem existente entre a Tarifa Usuário vigente e a Tarifa Técnica, conforme demonstrado a seguir:

a) Tarifa paga pelo usuário do STPC, desde o início da operação por parte das empresas concessionárias (outubro de 2013) até 19/09/2015:

TIPO DE LINHA	VALOR DA PASSAGEM (TARIFA USUÁRIO) - R\$
Metropolitana 1	2,00
Metropolitana 2	3,00
Metropolitana 3	2,50
Urbana 1	1,50
Urbana 2	2,00
Urbana 3	1,50



b) Tarifa vigente paga pelo usuário do STPC, fixadas pelo Decreto nº 36.762/2015, com vigência a partir de setembro de 2015:

TIPO DE LINHA	VALOR DA PASSAGEM (TARIFA USUÁRIO) - R\$
Metropolitana 1	3,00
Metropolitana 2	4,00
Metropolitana 3	3,00
Urbana 1	2,25
Urbana 2	3,00
Urbana 3	2,25

c) Tarifas Técnicas das empresas vencedoras da Licitação, em agosto de 2015:

OPERADORA	VALOR DA TARIFA TÉCNICA PREVISTO NOS CONTRATOS (R\$)	VALOR DA TARIFA TÉCNICA (R\$)
Piracicabana (Bacia 1)	2,6555	3,1886
Pioneira (Bacia 2)	2,3661	3,7427
HP/Ita (Bacia 3)	2,8026	3,3653
Marechal (Bacia 4)	2,7192	4,7592
São José (Bacia 5)	2,7093	3,2532

Com base em informações encaminhadas pelo DFTRANS por meio do Ofício nº 1.206/2015 – GAB/DFTRANS, observa-se que durante a maior parte da vigência dos contratos oriundos da Concorrência nº 01/2011 - ST, o Poder Público efetuou repasses de recursos financeiros às empresas operadoras a título de complementação da Tarifa Usuário nos casos de gratuidades previstas em lei, conforme demonstrado abaixo:

a) Viação Piracicabana:

NATUREZA	PERÍODO	VALOR – TARIFA TÉCNICA (A)	VALOR – TARIFA USUÁRIO (B)	COMPLEMENTAÇÃO DO PODER PÚBLICO (A-B)
PNE's	Jul-Dez/2013	422.524,58	391.465,00	31.059,58
	Jan-Jun/2014	3.374.202,51	2.974.842,00	399.360,51
	Jul-Dez/2014	4.323.672,08	3.371.031,50	952.640,58
	Jan-Jul/2015	5.931.921,57	4.882.164,86	1.049.756,71
Diferença Tarifa Técnica PNE*	2013	28.122,67	-	28.122,67
	2014	164.181,25	-	164.181,25
Passe Livre Estudantil	Jul-Dez/2013	696.604,03	645.331,00	51.273,03
	Jan-Jun/2014	7.859.931,98	6.679.204,50	1.180.727,48
	Jul-Dez/2014	12.465.785,79	9.390.137,00	3.075.648,79
	Jan-Jul/2015	15.312.999,61	13.078.013,79	2.234.985,82
Diferença Tarifa Técnica PLE*	2013	46.326,60	-	46.326,60
	2014	357.747,03	-	357.747,03
TOTAL		50.984.019,70	41.412.189,65	9.571.830,05

\* Pagamentos referentes à diferença no valor das Tarifas Técnicas entre 2013 e 2014, em razão de alterações (reajustes ou recomposições) realizadas nesse período.



## b) Viação Pioneira:

NATUREZA	PERÍODO	VALOR – TARIFA TÉCNICA (A)	VALOR – TARIFA USUÁRIO (B)	COMPLEMENTAÇÃO DO PODER PÚBLICO (A-B)
PNE's	Jul-Dez/2013	1.197.592,05	1.330.789,00	-133.196,95
	Jan-Jun/2014	2.840.308,69	3.196.574,00	-356.265,31
	Jul-Dez/2014	2.895.572,16	2.801.057,50	94.514,66
	Jan-Jul/2015	6.777.701,40	5.902.546,36	875.155,04
Diferença Tarifa Técnica PNE*	2013	68.689,29	-	68.689,29
	2014	131.952,77	-	131.952,77
Passe Livre Estudantil	Jul-Dez/2013	3.014.600,71	3.275.709,00	-261.108,29
	Jan-Jun/2014	5.181.082,30	5.731.991,05	-550.908,75
	Jul-Dez/2014	7.159.354,62	6.927.720,50	231.634,12
	Jan-Jul/2015	15.295.478,79	13.464.440,58	1.831.038,21
Diferença Tarifa Técnica PLE*	2013	168.301,56	-	168.301,56
	2014	229.938,28	-	229.938,28
TOTAL		44.960.572,62	42.630.827,99	2.329.744,63

\* Pagamentos referentes à diferença no valor das Tarifas Técnicas entre 2013 e 2014, em razão de alterações (reajustes ou recomposições) realizadas nesse período.

Verifica-se que entre julho de 2013 a setembro de 2014, não houve a necessidade de complementação realizada por parte do Poder Público, considerando que, no período, a Tarifa Técnica da citada concessionária apresentou valor menor que a Tarifa Usuário.

## c) HP/Ita (Urbi Mobilidade Urbana)

NATUREZA	PERÍODO	VALOR – TARIFA TÉCNICA (A)	VALOR – TARIFA USUÁRIO (B)	COMPLEMENTAÇÃO DO PODER PÚBLICO (A-B)
PNE's	Jul-Dez/2013	-	-	-
	Jan-Jun/2014	3.633.997,59	3.169.106,00	464.891,59
	Jul-Dez/2014	5.586.828,63	4.483.309,50	1.103.519,13
	Jan-Jul/2015	8.070.076,89	6.665.877,81	1.404.199,08
Diferença Tarifa Técnica PNE*	2013	-	-	-
	2014	153.373,92	-	153.373,92
Passe Livre Estudantil	Jul-Dez/2013	-	-	-
	Jan-Jun/2014	6.142.761,04	4.971.557,00	1.171.204,04
	Jul-Dez/2014	10.810.722,20	8.086.470,50	2.724.251,70
	Jan-Jul/2015	14.970.163,52	12.867.863,53	2.102.299,99
Diferença Tarifa Técnica PLE*	2013	-	-	-
	2014	278.066,69	-	278.066,69
TOTAL		49.645.990,48	40.244.184,34	9.401.806,14

\* Pagamentos referentes à diferença no valor das Tarifas Técnicas entre 2013 e 2014, em razão de alterações (reajustes ou recomposições) realizadas nesse período.



A empresa HP/Ita (Urbi Mobilidade) iniciou a operação no STPC em 29/12/2013. Logo, a arrecadação de recursos financeiros oriundos do transporte de usuários, bem como o repasse complementar de valores pelo Poder Público foram realizados a partir de janeiro de 2014.

## d) Auto Viação Marechal

NATUREZA	PERÍODO	VALOR – TARIFA TÉCNICA (A)	VALOR – TARIFA USUÁRIO (B)	COMPLEMENTAÇÃO DO PODER PÚBLICO (A-B)
PNE's	Jul-Dez/2013	464,98	342,00	122,98
	Jan-Jun/2014	1.789.932,67	1.468.083,00	321.849,67
	Jul-Dez/2014	3.620.842,07	2.663.138,50	957.703,57
	Jan-Jul/2015	6.684.964,37	4.854.969,48	1.829.994,89
Diferença Tarifa Técnica PNE*	2013	-	-	-
	2014	73.778,56	-	73.778,56
Passe Livre Estudantil	Jul-Dez/2013	5,44	4,00	1,44
	Jan-Jun/2014	3.527.914,93	2.583.984,00	943.930,93
	Jul-Dez/2014	8.696.480,07	5.893.659,00	2.802.821,07
	Jan-Jul/2015	16.503.483,18	12.413.387,35	4.090.095,83
Diferença Tarifa Técnica PLE*	2013	-	-	-
	2014	156.575,18	-	-
TOTAL		41.054.441,45	29.877.567,33	11.020.298,94

\* Pagamentos referentes à diferença no valor das Tarifas Técnicas entre 2013 e 2014, em razão de alterações (reajustes ou recomposições) realizadas nesse período.

A empresa Auto Viação Marechal iniciou a operação no STPC em 29/12/2013. Logo, a arrecadação de recursos financeiros oriundos do transporte de usuários, bem como o repasse complementar de valores pelo Poder Público a título de Tarifa Técnica foram realizados a partir de janeiro de 2014.

## e) Expresso São José

NATUREZA	PERÍODO	VALOR – TARIFA TÉCNICA (A)	VALOR – TARIFA USUÁRIO (B)	COMPLEMENTAÇÃO DO PODER PÚBLICO (A-B)
PNE's	Jul-Dez/2013	1.522.046,81	1.156.657,50	365.389,31
	Jan-Jun/2014	5.166.129,90	4.260.236,50	905.893,40
	Jul-Dez/2014	5.469.003,97	4.173.566,00	1.295.437,97
	Jan-Jul/2015	6.868.978,78	5.643.871,11	1.225.107,67
Diferença Tarifa Técnica PNE*	2013	-	-	-
	2014	264.314,23	-	264.314,23
Passe Livre Estudantil	Jul-Dez/2013	2.246.294,18	1.690.519,00	555.775,18
	Jan-Jun/2014	7.561.772,79	5.772.898,00	1.788.874,79



NATUREZA	PERÍODO	VALOR – TARIFA TÉCNICA (A)	VALOR – TARIFA USUÁRIO (B)	COMPLEMENTAÇÃO DO PODER PÚBLICO (A-B)
	Jul-Dez/2014	9.808.520,34	6.948.994,50	2.859.525,84
	Jan-Jul/2015	12.161.190,31	10.314.099,23	1.847.091,08
Diferença Tarifa Técnica PLE*	2013	-	-	-
	2014	360.200,31	-	360.200,31
TOTAL		51.428.451,62	39.960.841,84	11.467.609,78

\* Pagamentos referentes à diferença no valor das Tarifas Técnicas entre 2013 e 2014, em razão de alterações (reajustes ou recomposições) realizadas nesse período.

Observa-se que entre julho de 2013 e julho de 2015, do total de R\$ 238.073.475,87 custeado pelo Estado, o Distrito Federal repassou, indevidamente, R\$ 43.791.289,54 (18,39%) às empresas operadoras do sistema como subsídio a título de complementação tendo em vista a diferença entre a Tarifa Usuário e a Tarifa Técnica de cada operadora, quando a norma prevê o repasse do valor da tarifa vigente, conforme demonstrado a seguir:

EMPRESA OPERADORA	VALOR SUBSIDIADO (R\$)
Viação Piracicabana	9.571.830,05
Viação Pioneira	2.329.744,63
HP/Ita (Urbi Mobilidade Urbana)	9.401.806,14
Auto Viação Marechal	11.020.298,94
Expresso São José	11.467.609,78
TOTAL	43.791.289,54

Tal procedimento resultou na operação do sistema e o consequente recebimento do valor integral da tarifa técnica pelas empresas por usuário beneficiado pela gratuidade às operadoras do sistema por viagem registrada em seus validadores, dissociado da tarifa usuário. Adverte-se que o procedimento era realizado tendo em vista a cláusula I, item 1 alínea “J” dos contratos de concessão do STPC, que definiram como passageiro pagante transportado:

Usuário pagante transportado pela concessionária na prestação do serviço licitado – assim também considerados os usuários beneficiários de gratuidades tarifárias custeadas pelo Poder Concedente por meio de Subsídio – computado a partir de pagamento em espécie ou validação da viagem por meio de cartão eletrônico, ainda que em regime integral temporal nos ônibus e, quando houver, terminais de integração e estações de transbordo do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal.

Entretanto, no que tange às gratuidades concedidas aos Portadores de Necessidades Especiais, a Lei nº 4.582/2011 prevê, em seu art. 3º, que os valores seriam custeados pelo DFTRANS considerando o valor das tarifas vigentes nas linhas utilizadas, a saber:

Art. 3º O controle do quantitativo de viagens realizadas pelos beneficiários será efetuado pela DFTRANS, que emitirá mensalmente demonstrativo com os valores a



serem custeados, discriminados por operador do serviço básico e complementar rural do STPC/DF, considerando-se o valor da tarifa vigente nas linhas utilizadas e observado o limite máximo fixado no art. 5º desta Lei.

Já com relação à gratuidade oriunda do Passe Livre Estudantil, de acordo com o art. 2º, §1º da Lei nº 4.583/2011, o pagamento deve ser efetuado pelo Distrito Federal com base nos valores das linhas utilizadas, mediante comprovação da efetiva utilização dos créditos existentes no cartão do Passe Livre Estudantil, *in verbis*:

Art. 2º A gratuidade concedida por esta Lei será custeada integralmente pelo Distrito Federal, por intermédio da Transporte Urbano do Distrito Federal – DFTRANS, que destinará recursos específicos para tal finalidade.

§ 1º O Distrito Federal efetuará, nos termos da legislação vigente, o pagamento das viagens realizadas pelos beneficiários do passe livre estudantil para a operadora do Sistema de Bilhetagem Automática – SBA e para a Companhia do Metropolitano do Distrito Federal – Metrô/DF, observados o limite estabelecido no *caput* do art. 4º e os valores das tarifas das linhas utilizadas, mediante a comprovação da efetiva utilização dos créditos inseridos nos cartões do passe livre estudantil no serviço básico e complementar rural do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal – STPC/DF.

Cabe enfatizar ainda que o Edital da Concorrência nº 01/2011 estabeleceu a Tarifa Técnica como parâmetro para remuneração da concessão e manutenção da concessão e do equilíbrio financeiro do Contrato, por passageiro pagante transportado, sendo esta natureza de crédito diferente da gratuidade conferida a PNE's e estudantes.

O Decreto nº 33.559/2012 prevê, em seu art. 2º § 4º, a definição de passageiro pagante:

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

[...]

§ 4º Para fins de cálculo da tarifa técnica e da remuneração prevista no *caput* deste artigo considerar-se-á como passageiro pagante todo e qualquer pagamento de passagem em espécie nos ônibus e, quando houver, nos terminais e estações de transbordo do Sistema, ou validação de crédito de viagem, ainda que em regime de integração temporal, excluídas dessa definição as validações de passagem por usuários isentos do pagamento de tarifa.

A Procuradoria-Geral do Distrito Federal, ao analisar o assunto “Custeio da Gratuidade do Transporte Coletivo”, emitiu, por meio da Procuradoria Especial da Atividade Consultiva – PRCON, o Parecer nº 348/2015-PRCON/PGDF no qual se manifesta pela impossibilidade de tomar o valor da tarifa técnica para custeio da gratuidade que gozam estudantes e PNE's, sob pena de subverter o sistema remuneratório previsto nas normas incidentes à espécie e a modelagem prevista no contrato.



Faz-se necessário mencionar a data de início das operações no STPC por parte de cada empresa:

EMPRESA	INÍCIO DAS OPERAÇÕES
Viação Piracicabana	20/10/2013
Viação Pioneira	28/07/2013
Consórcio HP/ITA	29/12/2013
Auto Viação Marechal	29/12/2013
Expresso São José	28/06/2013

Observa-se que as empresas começaram a operar no sistema posteriormente à edição do Decreto nº 33.559/2012 e consequente início da vigência dos preceitos legais que tratam deste tema.

A legalidade administrativa preceitua a atuação do Poder Público nos termos que a lei autorizar. Com efeito, no âmbito do Direito Administrativo, ao contrário do que está estabelecido na esfera do Direito Privado, o Princípio da Legalidade assume feições mais rígidas, razão pela qual a atividade administrativa deve observar precisamente os limites e preceitos estabelecidos em lei.

Considerando os questionamentos apresentados por parte do Órgão de Controle Interno, o DFTRANS apresentou o Ofício nº 1.277/2015 – GAB/DFTRANS, informando que foi constituído Grupo de Trabalho contendo integrantes da citada Autarquia, da SEMOB e da Procuradoria-Geral do DF (processo nº 098.000.628/2015), no intuito de normatizar e padronizar o procedimento de pagamentos efetuados pelo Poder Público às empresas concessionárias.

Diante disso, tal grupo tem por objetivo, sob prestação de orientação jurídico-normativa da PGDF, unificar o entendimento e avaliar, com base nos padrões de legalidade, a nomenclatura tarifa vigente prevista na legislação que concede a gratuidade aos PNE's e o Passe Livre Estudantil, referir-se à tarifa usuário ou à tarifa técnica existente, de modo a não sublevar o sistema de remuneração previsto nas normas incidentes a transporte público bem como a modelagem tarifária prevista no contrato.

### **Causa**

- Descumprimento de preceitos legais, face à previsão da realização dos repasses com base na Tarifa vigente.

### **Consequência**

- Repasses realizados pelo Poder Público em valores superiores aos devidos, ensejando prejuízo ao Erário.



## **Recomendações**

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

### **1.1.7 - POSSÍVEL FRAGILIDADE NA GARANTIA DE EXECUÇÃO EFICIENTE DOS SERVIÇOS DE TRANSPORTE URBANO COLETIVO ANTE À INSUFICIÊNCIA NA PREVISÃO DAS FORMAS DE EXTINÇÃO DO CONTRATO**

#### **Fato**

Reitera-se que assim como os contratos administrativos comuns, as cláusulas exorbitantes devem estar presentes nos contratos de concessão de serviço público, com consequentes privilégios unilaterais ao Poder Público, colocando-o em posição superior à outra parte.

Ao poder concedente incumbe exercer a fiscalização sobre a prestação do serviço, sendo esta inclusive uma prerrogativa pública (um poder dever), cabendo ao contrato estabelecer os limites deste exercício de fiscalização.

Um dos elementos mais relevantes do contrato de concessão consiste na delimitação das sanções aplicáveis. A hipótese de inadimplemento por ambas as partes deve resultar na aplicação de sanções específicas, proporcionais à dimensão da gravidade da conduta descrita.

A disciplina jurídica deve orientar a aplicação de sanções ao concessionário (e demais partes que estejam envolvidas na concessão), derivando de leis, regulamentos e do contrato de concessão. O fundamento a ser observado diz respeito à obediência, proporcionalidade e razoabilidade na fixação e estabelecimento das sanções contratuais ou administrativas relativamente às hipóteses de incidência que lhes estão atreladas.

Dentre os mecanismos de punição existentes no direito há a extinção do contrato de concessão do serviço público, com base nas hipóteses previstas no art. 35 da Lei nº 8.987/1995. O contrato de concessão pode ser extinto por diversas causas, colocando fim aos efeitos referentes à prestação do serviço por parte do concessionário.



Os contratos de concessão de transporte público coletivo firmados pelo Governo do Distrito Federal preveem na Cláusula XXXII, item 2, inciso IV, como hipótese de extinção do contrato, tão somente a caducidade, prevista no art. 38 da referida lei, conforme descrito a seguir:

CLÁUSULA XXXII  
Das Sanções Administrativas

2. Ressalvado o disposto no item anterior, pela inexecução total ou parcial deste contrato, o Concedente poderá, garantida a prévia defesa, aplicar à Concessionária as penalidades previstas no Código Disciplinar, regulamentado pela Lei 3.106/2002, no que couber às normas do Decreto Distrital 26.851/2006 e ainda as seguintes sanções:

- I. Advertência;
- II. Apreensão de veículos;
- III. Multa;
- IV. Extinção do contrato, por caducidade, na forma prevista neste contrato.

A caducidade é instituto em que se resolve o contrato por meio de uma declaração do poder concedente, a ser antecedido por um processo administrativo em que se assegura o direito à ampla defesa. É uma sanção que demanda a materialização de uma situação típica do concessionário, definida como indevida tanto pelo contrato quanto pelos instrumentos que regulamentam a atividade.

Esse instituto é efeito extintivo resultante da atuação culposa do concessionário, ou seja, trata-se de rescisão unilateral do contrato em razão do inadimplemento do prestador do serviço. Logo, configura-se a rescisão administrativa, que provém da vontade unilateral da Administração, considerando que o concessionário descumpre obrigações fundamentais quanto à exploração do serviço.

Verifica-se que a punição mais grave estabelecida, com a extinção dos contratos de concessão, estabelecendo somente uma das hipóteses legais de extinção da concessão como meio a ser aplicado às empresas concessionárias em caso de interrupção mostra-se insuficiente, tendo em vista a essencialidade dos serviços de transporte público coletivo à população do Distrito Federal, bem como o valor dos contratos, aproximadamente R\$7,8 bilhões nos dez anos de vigência.

Considerando a importância do serviço de transporte público coletivo no atendimento das necessidades gerais existentes bem como sua relação com a dignidade da pessoa humana, é necessário tornar os mecanismos de sanção mais incisivos, estabelecendo contratualmente outras formas de extinção previstas no art. 35 da Lei nº 8.987/1995, principalmente com relação à anulação e à encampação, objetivando a manutenção da prestação de serviços por parte do contratado.



A anulação do contrato pode ser decretada quando o pacto venha a ser firmado com vício de legalidade, sendo declarada administrativa ou judicialmente, com efeitos *extunc*, não se concebendo o prosseguimento da atividade se esta é decorrente de um ajuste com vício de legalidade.

Já a encampação é instrumento de extinção realizada em razões de ordem administrativa. Nesse caso, o concedente retoma o serviço concedido com a extinção unilateral do contrato, baseado na supremacia da Administração, com a consequente retomada da sua execução por motivos de interesse público. Ressalta-se inclusive a Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça - STJ com relação ao não condicionamento de eventual pagamento de indenizações à realização do procedimento de Encampação, a saber:

ADMINISTRATIVO. EXTINÇÃO DO CONTRATO DE CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO. REVERSÃO DOS BENS UTILIZADOS PELA CONCESSIONÁRIA. INDENIZAÇÃO PRÉVIA. ART. 35 §4º DA LEI 8.987/1995.

I - O termo final do contrato de concessão de serviço público não está condicionado ao pagamento prévio de eventual indenização referente a bens reversíveis não amortizados ou depreciados. (REsp 1059137 – SC 2008/0110088-5 Primeira Turma. Rel Min Francisco Falcão. Julg em 14/10/2008)

Além disso, o critério da proporcionalidade deve funcionar como base para a decisão administrativa. Logo, a sanção aplicada ao infrator deve ser compatível com a gravidade da infração, de acordo com possível prejuízo resultante da conduta a ser penalizada e com base em percentuais razoáveis, tendo em vista o oferecimento dos serviços por parte dos concessionários sem alcançar os critérios de qualidade.

Diante do Princípio da Razoabilidade na Administração Pública e a necessidade da prestação de serviços de transporte público atender à sua finalidade de excelência e a fim de garantir a supremacia do interesse público, poder-se-ia, fixar outras formas legais de extinção dos contratos de concessão em andamento, com base em critérios mais rigorosos decorrentes de sucessivas autuações executadas que venham a ocorrer em razão de falhas no adimplemento do objeto contratual.

### **Causa**

- Previsão contratual do instrumento da caducidade, como forma de extinção dos contratos de concessão vigentes, sem indicar outros procedimentos legais.

### **Consequência**

- Possível instabilidade na prestação do contrato, face à necessidade de maior efetividade aos mecanismos de extinção dos contratos de concessão, considerando o valor



total do contrato nos 10 anos de vigência, bem como a importância e essencialidade do sistema de transporte público coletivo à população do DF.

### **Recomendação**

- Efetuar a fixação de critérios e mecanismos mais incisivos visando garantir o efetivo adimplemento do objeto contratual, referente principalmente ao estabelecimento de outros instrumentos à extinção dos contratos de concessão vigentes, nos termos da Lei nº 8.987/1995.

## **2 - PONTO CRÍTICO DE CONTROLE - Verificação de possíveis acordos entre as empresas participantes da licitação**

**2.1 - A participação de escritório de advocacia contratado pela então Secretaria de Estado de Transportes pode ter interferido no modelo adotado, por Bacias Geográficas?**

### **GESTÃO DE SUPRIMENTOS DE BENS E SERVIÇOS**

#### **2.1.1 - INCLUSÃO DE SERVIÇO DE CONSULTORIA ESPECIAL NO OBJETO DO CONTRATO Nº 25/2008 - ST, SEM A NECESSÁRIA JUSTIFICATIVA**

##### **Fato**

Para contextualização de todo procedimento de licitação em análise, é importante mencionar que, em janeiro de 2008, iniciaram-se as tratativas que culminaram na realização da Concorrência para concessão do Serviço Básico de Transporte Público Coletivo do DF. Com efeito, foi firmado o Contrato de Empréstimo nº 1957/2008/OC-BR com o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, no valor de US\$ 176.755.000,00, para a execução do Programa de Transportes Urbanos do Distrito Federal – PTU. O custo total do programa foi estimado em US\$ 269.885.000,00, cabendo informar que a contrapartida do Distrito Federal era de US\$ 93.110.000,00.

De acordo com o referido contrato de empréstimo, os valores deveriam ser aplicados para a realização de obras e para aquisição de bens no âmbito do Programa de Transportes Urbanos do DF. Em linhas gerais, o Distrito Federal pretendia implementar ações que visavam à melhoria do transporte público urbano:

- a) corredores exclusivos ou prioritários para o tráfego de transporte coletivo;
- b) controles eletrônicos de tráfego;
- c) intervenções viárias;



d) renovação da frota;  
e) implementação do Sistema de Bilhetagem Automática - SBA;  
f) implementação da Câmara de Compensação de Receitas e Créditos – CCRC;  
g) melhoramento da segurança viária, da circulação de pedestres e de ciclistas,  
fortalecimento institucional da Entidade Gestora de Transportes e da Secretaria de Estado de Transportes.

Posteriormente à obtenção do empréstimo junto ao BID, o Distrito Federal efetuou a contratação de empresa de consultoria para prestação de serviços de apoio ao Gerenciamento e Fiscalização do Programa de Transporte Urbano do DF – Brasília Integrada (processo nº 410.002.297/2008). Dentre os serviços a serem desempenhados, podem-se citar a coordenação, supervisão, planejamento, monitoramento e avaliação. O procedimento de escolha da empresa de consultoria ocorreu mediante Seleção da Proposta – SDP nº 01/2008 – PTU/UGP/ST.

A partir disso, foi formalizado o Contrato nº 25/2008 entre a então Secretaria de Estado de Transportes e a empresa Logos Engenharia S.A. – CNPJ nº 03.349.742/0003-87, no valor de R\$ 19.372.581,20 (com a contrapartida do Distrito Federal estipulada em 10%). Adverte-se que o contrato previa inicialmente o quantitativo de 7.200 horas de Consultoria Especial.

O prazo de vigência estabelecido foi de 66 meses, a contar da assinatura do contrato, em 04/12/2008 (final do prazo de vigência contratual em 05/06/2014). Já o prazo para execução dos serviços pela empresa era de 60 meses, a contar da emissão da 1ª Ordem de Serviço, em 05/01/2009 (final do prazo para execução dos serviços em 05/01/2014).

Em 05/03/2012, foi celebrado o 1º Termo Aditivo, tendo por objeto a alteração do polo contratado, passando a figurar a empresa Arcadis Logos S.A., CNPJ nº 07.939.296/0001-50.

Visando dar apoio à implantação do PTU do Distrito Federal, o BID emitiu a Solicitação de Propostas BR-T1089, para elaboração de estudos que consistissem em reformas setoriais de médio e longo prazo, preparação de estudos, marcos, planos e metas que garantissem a transição do sistema existente à época para o atual sistema de Transporte Público Coletivo, bem como sua adequada operação.

Sagrou-se vencedor da seleção efetuada pelo BID, o Consórcio LOGIT-LOGITRANS, composto pelas empresas LOGIT Engenharia Consultiva Ltda., CNPJ nº 05.093.144/0001-53, e LOGITRANS Logística, Engenharia e Transportes Ltda., CNPJ nº 02.109.474/0001-00, no valor de US\$ 476.850,00 (Contrato ANT/OC 11243-BR). O Termo de Referência da citada contratação previu a participação de Equipe Técnica da então ST em apoio aos consultores do Consórcio, entre 2008 e 2010.



O contrato ANT/OC 11243-BR estabeleceu o desenvolvimento de atividades voltadas a 05 diretrizes:

- a) Tecnologia do Sistema Integrado de Transportes e Plano de Implementação;
- b) Aspectos Jurídicos e Institucionais para a Gestão, Regulamentação e Fiscalização do Sistema Integrado de Transportes;
- c) Política Tarifária e de Integração do Sistema Integrado de Transportes;
- d) Estrutura Financeira e Operacional;
- e) Sistema de Controle de Tráfego e Integração Tecnológica.

O serviço contratado pelo BID deveria se estruturar a fim de estabelecer um modelo de Transporte Público mais moderno e eficiente à população do DF, bem como possibilitar a concessão da prestação e exploração do Serviço de Transporte Público.

Conforme Relatório Final de atividades do Consórcio LOGIT-LOGITRANS, de fevereiro de 2012, acostado às fls. 1655 a 2084 do processo nº 090.000.455/2010, destacam-se dentre as atividades desempenhadas pelo consórcio: concepção geral do modelo operacional, definição preliminar dos lotes da concessão, a elaboração da versão preliminar do Edital de Licitação (incluindo o Projeto Básico), análise da política tarifária.

Verificou-se que o advogado [REDACTED] integrou a equipe técnica do Consórcio LOGIT-LOGITRANS, contratado pelo BID. Além da composição do quadro técnico do Consórcio, o referido advogado é filho de [REDACTED], presidente da empresa LOGITRANS. A advogada [REDACTED], irmã do advogado [REDACTED], também compôs o corpo técnico do Consórcio LOGIT-LOGITRANS.

No relatório de medição de prestação de serviços nº 37 (referente ao mês de janeiro de 2012, no valor de R\$ 490.225,93) do Contrato nº 25/2008, o Consórcio LOGIT-LOGITRANS aparece como prestadora de serviço contratada pela empresa Arcadis Logos S.A., conforme descrição dos serviços executados.

A justificativa apresentada informava que, “considerando o encerramento do Acordo de Cooperação Técnica ATN/OC – 11243 BR, firmado entre o GDF e o BID, e visando ao edital para concessão dos serviços de transporte público coletivo do DF, os trabalhos iniciados no Acordo de Cooperação Técnica estão sendo continuados no âmbito deste contrato”. O valor dos serviços de consultoria totalizaram R\$ 193.200,00 (8 consultores – 1.288 horas) em janeiro de 2012.

Tal situação se repetiu nos meses de fevereiro e março de 2012, considerando as medições nº 38, no valor de R\$ 159.600,00 (8 consultores – 1064 horas) e nº 39, no valor de R\$ 69.600,00 (7 consultores – 464 horas) totalizando R\$ 229.200,00.



Entre janeiro e março de 2012, o advogado [REDACTED] atuou junto à empresa Arcadis Logos S.A., mediante o Consórcio LOGIT-LOGITRANS, no desempenho das seguintes atribuições:

- a) Elaboração da versão final do Edital para a Concessão dos Serviços de Transporte de Passageiros do Distrito Federal;
- b) Elaboração do Projeto Básico para Concessão dos Serviços de Transporte Coletivo de Passageiros do Distrito Federal;
- c) Apoio Técnico e Jurídico na fase interna prévia à publicação do Edital.

Encerrada a vigência do contrato ANT/OC 11243-BR, em abril de 2012, houve a formalização de contrato de prestação de serviços entre a empresa Arcadis Logos S.A. e o Escritório de Advocacia [REDACTED] & [REDACTED] Advogados Associados, pelo valor médio de R\$123,00 a hora de trabalho profissional, tendo o seguinte objeto estabelecido na cláusula 1ª do referido termo:

Cláusula 1ª – O presente instrumento tem por finalidade a prestação de serviços pela CONTRATADA, de consultoria e assessoria jurídica especializada nas áreas de licitações e concessões de serviços públicos de transporte coletivo de passageiros, através de orientações jurídicas, análise e elaboração de minutas e documentos, apresentação de fundamentos técnicos e documentais para o eventual aproveitamento em defesas administrativas e judiciais, elaboração de pareceres técnico-jurídicos e a participação em reuniões e audiências públicas, tudo vinculado à Concorrência Pública nº 1/2011-ST, do Governo do Distrito Federal (GDF).

Causa estranheza a examinada subcontratação, tendo em vista a diferença existente entre estas atividades e o objeto original do Contrato nº 25/2008. Conclui-se que se pretendeu incluir atividades não relacionadas ao escopo “Apoio ao Gerenciamento e Fiscalização do Programa de Transportes Urbanos do DF” para manter os serviços de consultoria até então prestados por meio do Contrato ANT/OC 11243-BR

Houve a formalização do 2º Termo Aditivo ao Contrato nº 25/2008, em 25/09/2012, a fim de incluir os serviços de consultoria técnica prestada pelo escritório do advogado [REDACTED], com acréscimo dos quantitativos relativos aos serviços prestados acerca do Acompanhamento e Gerenciamento, representando um incremento de 14,41% ao valor original do contrato.

Entretanto, adverte-se que houve o acréscimo de 94,44% no quantitativo de item especificamente no que diz respeito a “Consultores Especiais” (7.200 horas inicialmente no contrato e mais 14.000 horas com a formalização do 2º Termo Aditivo). Reitera-se que as alterações contratuais, qualitativas ou quantitativas, devem ser justificadas por razões de interesse público, conforme previsão no art. 58, inciso I da Lei nº 8.666/1993.



Vale ressaltar que situações como essa podem contrariar a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, no que tange à formalização de aditivos para aumentos e/ou supressões superiores aos 25% de certos itens existentes no contrato, conforme verificado no voto do Ministro Relator no Acórdão nº 2.819/2011:

A situação limite, a que pode chegar à exegese sustentada pelo recorrente, resultaria que o acréscimo de percentual de 80% ao objeto inicial e a supressão de 55% consolidados no mesmo Termo Aditivo, levariam a um resultado de soma equivalente a 25% de aumento do valor de avença, o que, no entender do Apelante, atenderia aos preceitos estipulados no art. 65, §1º da Lei nº 8.666/1993.

No entanto, essa hermenêutica singular teria como consequência a subversão do princípio da licitação, pois o objetivo submetido a confronto foi desvirtuado e pode equivaler à verdadeira contratação direta de empresa sobre nova configuração de serviços. (TCU Acórdão nº 2.819/2011 – Plenário Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues. Julg em 25/10/2011)

Visando evitar a existência de objetos muito amplos, ou mesmo generalistas, a Lei nº 8.666/1993 estabelece, em seu art. 54, §1º, que os contratos devem estabelecer com precisão as condições para sua execução, a saber:

Art. 54. Os contratos administrativos de que trata esta Lei regulam-se pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, aplicando-se-lhes, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.

§ 1º Os contratos devem estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, obrigações e responsabilidades das partes, em conformidade com os termos da licitação e da proposta a que se vinculam.

Cabe informar que os contratos cujos objetos sejam muito amplos e suscetíveis à descaracterização do escopo inicial têm sido avaliados pelo Tribunal de Contas da União, conforme se depreende nos julgados mencionados a seguir:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Extraordinária da 2ª Câmara, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea "c" da Lei n.º 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com os arts. 1º, inciso I, 209, inciso III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, em:

[...]

9.7.3. abster-se de firmar contratos do tipo "guarda-chuva", ou seja, com objeto amplo e/ou com vários objetos, promovendo os devidos certames licitatórios em quantos itens forem técnica e economicamente viáveis, evitando, com isso, o ocorrido nos Contratos 160.2.226.01-1, firmado com a Construtora Norberto Odebrecht S/A (objeto: serviços de preparação de instalação, instalação, manutenção industrial, projeto básico e de detalhamento) e 160.2.101.02-2, firmado com a empresa UTC Engenharia S/A (objeto: serviços de preparação de instalação, instalação, manutenção industrial, projeto de detalhamento), nos termos da Súmula TCU nº 247.(Acórdão 1663/2005 – Segunda Câmara – Rel Min Ubiratan Aguiar)



ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

[...]

9.8. determinar à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos que só contrate a execução de serviços que estejam com seus objetos adequadamente definidos, nos termos do art. 55, inciso I, da Lei nº 8.666/93, evitando a celebração de contratos do tipo 'guarda-chuva', com objetos genéricos, tal como o Contrato nº 10.198/99. (Acórdão 1263/2007 – Plenário. Rel Min Ubiratan Aguiar)

Já para o Tribunal de Contas do DF, segundo Enunciado nº 08 de Súmulas de Jurisprudência: “É inadmissível a lavratura de ajustes com objetos semelhantes ou demasiadamente abrangentes, impondo-se a especificação dos serviços a serem executados”.

### **Causa**

- Não indicação da situação das ações ou atividades referentes ao Programa de Transporte Urbano do Distrito Federal – PTU/DF, que justificassem a inclusão, no Contrato nº 25/2008 – ST, de um serviço de consultoria contratado inicialmente no âmbito do BID.

- Necessidade de inclusão de serviços de consultoria jurídica sem previsão específica no objeto do contrato.

### **Consequência**

- Inclusão de um serviço de consultorias em relação direta com o escopo do Contrato nº 25/2008 – ST “Apoio ao Gerenciamento e Fiscalização do Programa de Transportes Urbanos do DF.

### **Recomendações:**

a) Realizar estudos prévios à formalização das futuras contratações, considerando a complexidade de seu objeto, com o objetivo de elaborar projeto básico/termo de referência com especificação exata de todos os serviços a serem prestados;

b) Instaurar procedimento administrativo visando apurar responsabilidade pela inclusão dos serviços de assessoramento jurídico nos contratos firmados pelo órgão, com a finalidade de demonstrar que não implicaria em transfiguração do objeto contratado originalmente.

## **2.1.2 - CONTRATAÇÃO DE ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE CONSULTORIA TÉCNICA MEDIANTE SUBCONTRATAÇÃO SEM A NECESSÁRIA FORMALIZAÇÃO DE PROCEDIMENTO POR INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO**



## Fato

Em 28/09/2012, houve a formalização do 2º Termo Aditivo ao Contrato nº 25/2008 firmado entre a então Secretaria de Estado de Transportes e a empresa Arcadis Logos S.A., CNPJ nº 07.939.296/0001-50, objetivando a inclusão de serviços de consultoria técnica.

Na ocasião, o advogado [REDACTED] foi subcontratado pela Arcadis Logos S.A. para auxiliar na prestação dos serviços em relação ao Contrato nº 25/2008, cujo objeto era o Apoio ao Gerenciamento de Programas de Transportes Urbanos no DF, a título de consultoria técnica na área jurídica por meio do escritório [REDACTED] e [REDACTED] Advogados Associados, passando a atuar também na fase externa da licitação.

Reitera-se que anteriormente à sua formalização, o advogado [REDACTED] havia participado da fase interna do certame licitatório, considerando sua atuação junto ao Consórcio LOGIT-LOGITRANS, que teve destacada participação nos atos da Concorrência, principalmente em relação aos estudos técnicos apresentados e a versão final para Edital da Concessão do STPC.

*A priori*, a existência de consultoria administrativa prestada por escritório de advocacia a fim de orientar os membros da Comissão de Licitação por si só não é ilegal. Contudo, tratando-se de atividade de orientação e suporte jurídico a órgão público, o contratado exerce a função estando vinculado aos princípios que regem a Administração Pública.

No intuito de prestar assessoramento jurídico à então ST na fase externa, o advogado [REDACTED] passou a atuar fortemente no desenvolvimento dos atos da licitação. Observou-se sua atuação na formulação de pedidos de esclarecimentos realizados em face do Edital do certame, respostas aos pedidos de impugnação apresentados pelos licitantes, minutas de respostas a recursos administrativos interpostos e de respostas a demandas judiciais existentes à época.

A atuação do referido advogado nas fases internas e externas do certame contraria os princípios da Impessoalidade e da Segregação de Funções, de modo que, após participação na elaboração dos estudos técnicos e do Edital da Concorrência, pode ter influência na isenção necessária à consecução da atividade de assessoramento ao analisar impugnações formuladas em face de documentos e cláusulas cujas construções tiveram a sua participação.



Em que pese a contratação do advogado [REDACTED] ter sido realizada com base no Contrato nº 25/2008, estando, pois, com vínculo perante a empresa Arcadis Logos, o seu serviço foi prestado diretamente ao Governo do Distrito Federal.

Constatou-se a apresentação de um pedido de esclarecimentos efetuado pela empresa Viação Jardins S.A. à Comissão Especial de Licitação, acerca de possíveis impropriedades no Edital da Licitação da Concorrência nº 01/2011 – ST (fls. 22308 a 22310), conforme demonstrado abaixo:

ILMO. SR.

PRESIDENTE DA COMISSÃO ESPECIAL DE LICITAÇÃO DA SECRETARIA DE ESTADO DE TRANSPORTES DO DISTRITO FEDERAL.



QUESTIONAMENTOS

Concorrência 01/2011 (Secretaria de Estado de Transportes do Distrito Federal)

VIAÇÃO JARDINS S/A, inscrita no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas da Ministério da Fazenda (CNPJ/MF) sob o nº CNPJ: 04.820.735/001-98, com sede na R. Sua Cesário Alves, nº 610, sala 5, Bairro Padre Eustáquio, Belo Horizonte, MG – CEP 30728-270, diante da análise do edital da Concorrência nº 01/2011 – ST, aprecia os QUESTIONAMENTOS encaminhados nas divisões que serão adiante expostas.

Destacamos que cada questionamento é precedido de uma introdução que o contextualiza, sendo que nas respostas a serem fornecidas por V. Sas. devem ser expressamente consideradas as ponderações referentes a cada questionamento.

**Questionamento 1** - Anteriormente à realização da audiência pública referida no item 1.1 do edital constatamos que não foram tornadas públicas uma série de informações de suma importância aos interessados, tais quais: o fato de a licitação vir a ser realizada por linha ou por bacia; questões relacionadas aos atuais permissionários como a sua manutenção em operação ou o pagamento de indenização aos mesmos e; quais as características da frota que viria a ser utilizada, dentre outras. Considerando que a audiência pública se trata de um instrumento de participação popular na formação dos atos administrativos, e que, por tal razão, os interessados deveriam possuir todas as informações possíveis para apresentar os questionamentos pertinentes, **perguntamos: se o fato de a audiência pública ter sido realizada sem a prévia disponibilização de informações essenciais aos interessados, como por exemplo: o fato de a licitação vir a ser**

**realizada por linha ou por bacia; questões relacionadas aos atuais permissionários como a sua manutenção em operação ou o pagamento de indenização aos mesmos e as características da frota que viria a ser utilizada não macula o referido procedimento e consequentemente deve implicar na invalidação do certame? Ademais, o fato de o edital ter sido substancialmente reformulado após a realização da audiência pública não a torna inócua e, consequentemente, também deve resultar na invalidação do certame?**

**Questionamento 2** - Compulsando o instrumento convocatório e seus anexos não identificamos quaisquer referências aos dados considerados e estudos realizados para apontamento do valor estimado do contrato ou do valor máximo da tarifa técnica. Diante desta omissão, **indagamos quais foram os dados considerados para o cálculo do valor estimado do contrato e da tarifa técnica máxima? Os valores estimados não estariam defasados em razão dos reajustes periódicos dos insumos e custos com mão de obra desconSIDERADOS?**

**Questionamento 3** - Existe omissão no edital no que diz respeito à previsão de pagamento de indenização por investimentos já realizados nas hipóteses em que o atraso no início da operação não se dê por razão que possa ser imputada à concessionária contratada. Considerando esta omissão, **indagamos que se caso a licitante vencedora de determinado lote venha a assinar o contrato realizar os investimentos com a aquisição dos veículos, mas fique impedida de iniciar sua operação em decorrência do advento de eventual decisão judicial paralisando o certame e suspendendo a operação do contrato, como será o indenização por dia parado?**

**Questionamento 4** - O item 7.2 do edital estabelece os valores estimados dos contratos, por lote, fixados de acordo com a receita estimada da concessão. Ocorre que a conformação atual do sistema foi significativamente alterada em relação à previsão de conformação futura, por exemplo com a criação de inúmeras novas linhas sem que houvesse a devida pesquisa O/D, previsão de





02223  
SEM EFEITO

compartilhamento de linhas e de integração de viagens. Desta forma, consideramos tais peculiaridades, questionamos que, se a quantidade de passageiros transportados for diferente da originalmente prevista, quem arcará com o ônus da demanda e da receita mal dimensionada? De que forma serão suportados os prejuízos advindos de tal ocorrência? Qual será a base para o cálculo dessa diferença? Com qual planilha será calculado esse diferença? Como e quando será paga essa diferença?

Diante do exposto, requeremos sejam respondidos os questionamentos acima apresentados, com a consequente disponibilização das respostas na forma estabelecida no edital.

De Belo Horizonte para Brasília, 29 de agosto de 2012.

VIACÃO JARDINS S/A  
Antônio Silva  
RG M-3.729.329/SP-MG

22310  
Processo nº 08.000.00000000  
Rubrica nº 08.000.00000000

SEM EFEITO

Tendo em vista o pedido, a Comissão Especial de Licitação encaminhou o pedido ao advogado [REDACTED], que indicava os termos da resposta a ser apresentada (fls. 22321 a 22325):

Curitiba, 05 de setembro de 2012.

AO GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL  
SECRETARIA DE ESTADO DE TRANSPORTES  
SUBSECRETARIA DE POLÍTICAS DE TRANSPORTES E TRÂNSITO

Ref: Concorrência 01/2011-ST  
Minuta de resposta ao pedido de esclarecimentos solicitado pela empresa Viacão Jardins S/A.

Senhor Subsecretário,

Encaminhamos, a seguir, resposta pertinente ao pedido de esclarecimentos formulado pela Viacão Jardins S/A referente à Concorrência nº 01/2011 – ST.

Nesta oportunidade, renovamos nossos votos de mais elevada estima e consideração.

Atenciosamente,

02223  
SEM EFEITO

Fls.: 22321  
Processo nº: 08.000.00000000  
Rubrica nº: 08.000.00000000

Orientações: Minuta de Resposta ao Pedido de Esclarecimentos  
Viacão Jardins S/A – 31.08.2012

1 – Anteriormente à realização da audiência pública referida no item 1.1 do edital constatamos que não foram tornados públicas uma série de informações de suma importância aos interessados, tais quais: o fato de a licitação vir a ser realizada por linha ou por bacão; questões relacionadas aos atuais permissionários como a sua manutenção em operação ou o pagamento de indenização aos mesmos e; quais as características da frota que viria a ser utilizada, dentre outras. Considerando que a audiência pública se trata de um instrumento de participação popular na formação dos atos administrativos, e que, por tal razão, os interessados deveriam possuir todas as informações possíveis para apresentar os questionamentos pertinentes, perguntamos se o fato de a audiência pública ter sido realizada sem a prévia disponibilização de informações essenciais aos interessados, como por exemplo: o fato de a licitação vir a ser realizada por linha ou por bacão; questões relacionadas aos atuais permissionários como a sua manutenção em operação ou o pagamento de indenização aos mesmos e características da frota que viria a ser utilizada não macula o referido procedimento e consequentemente deve implicar na invalidação do certame? Ademais, o fato de o edital ter sido substancialmente reformulado após a realização da audiência pública não o torna inócuo e, consequentemente, também deve resultar na invalidação do certame?

Resposta: Todos os exigências legais atinente à publicidade dos atos do processo licitatório em tela, em especial no que concerne à realização de audiência pública, nos termos do art. 39 da Lei 8.666/93, estão sendo rigorosamente observadas pela Administração. A insinuação feita pelo licitante tem caráter unicamente protelatório. A reivindicação de indenização dos atuais



permissões é matéria que não afeta o presente processo licitatório, nem a audiência pública que o antecedeu.

2) Compulsando o instrumento convocatório e seus anexos não identificamos quaisquer referências aos dados considerados ou estudos realizados para apontamento do valor estimado do contrato ou do valor máximo da tarifa técnica. Diante desta omissão, indagamos quais foram os dados considerados para o cálculo do valor estimado do contrato e da tarifa técnica máxima? Os valores estimados não estariam defasados em razão dos reajustes periódicos dos insumos e custos com mão de obra desconsiderados?

Resposta: Não há omissão no Edital de Licitação. Os dados financeiros atualizados levados em consideração para o cálculo das tarifas técnicas máximas, bem como a apresentação da viabilidade econômico-financeira das concessões constam do Anexo II.11 do Edital de Licitação, à consulta do qual remetemos o licitante. Esclareça-se que o conteúdo de tal anexo foi submetido, previamente, à apreciação do Tribunal de Contas do Distrito Federal, o qual, posteriormente, veio a autorizar o prosseguimento do processo de licitação.

3) Existe omissão no edital no que diz respeito à previsão de pagamento de indenização por investimentos já realizados nas hipóteses em que o atraso no início da operação não se dê por razão que possa ser imputada à concessionária contratada. Considerando esta omissão, indagamos que se caso a licitante vencedora de determinado lote venha a assinar o contrato realizar os investimentos com a aquisição dos veículos, mas fique impedida de iniciar sua operação em decorrência do advento de eventual decisão judicial paralisando o certame e suspendendo a operação do contrato, como será a indenização por dia parado?

Folha: 22332  
Processo nº: 000.000.4580010  
Rubrica: [assinatura]

Resposta: Com intuito mais uma vez protelatório, insiste o licitante em sustentar que há omissão no Edital de Licitação. Não lhe assiste razão, novamente. O licitante deve consultar a Minuta do Contrato de Concessão, Anexo I, parte integrante do Edital, onde está exaustivamente assegurada a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro.

Em especial, remetemos à leitura do item 2 da cláusula XVII do Contrato de Concessão, que claramente define que "qualquer alteração nos encargos da CONCESSIONÁRIA, sem o proporcional ajuste de remuneração, importará na obrigação do CONCEDENTE de recompor o equilíbrio econômico-financeiro". Nos termos dos itens 1 e 3 da mesma cláusula, a recomposição dar-se-á pela revisão da TARIFA TÉCNICA. Saliente-se que o rol de hipóteses e situações previsto no item 3 da cláusula XVII é exemplificativo, de modo que, ocorrendo eventos que impliquem, comprovadamente, desequilíbrio econômico-financeiro, mesmo antes do início da operação, como no caso citado pela licitante, haverá direito da concessionária à revisão, para proteção dos elementos econômicos de mérito da proposta financeira vencedora, consoante item 4 daquela mesma cláusula.

4) O item 7.2 do edital estabelece que os valores estimados dos contratos, por lote, fixados de acordo com a receita estimada da concessão. Ocorre que a conformação atual do sistema foi significativamente alterada em relação à previsão de conformação futura, por exemplo com a criação de inúmeras novas linhas sem que houvesse a devida pesquisa O/D, previsão de compartilhamento de linhas e de integração de viagens. Desta forma, considerando tais peculiaridades, questionamos que, se a quantidade de passageiros transportados for diferente da originalmente prevista, quem arcará com o ônus da demanda e da receita mal dimensionada? De que forma serão suportados os prejuízos advindos de tal ocorrência? Qual será a base para o cálculo dessa diferença? Com qual planilha será calculada essa diferença? Como e quando será paga esta diferença?

Resposta: Não procedem as afirmações da licitante. O dimensionamento das linhas e das características operacionais previstas no Edital de Licitação (Anexo II), foi baseado em pesquisa de origem e destino, conforme já respondido pela Comissão em questionamentos anteriores, cujo esclarecimento estão disponíveis para consulta no site [www.tdf.gov.br](http://www.tdf.gov.br). Havendo variação, para mais ou para menos, no número de passageiros pagantes transportados levados em consideração na formulação das propostas, será cabível revisão tarifária, nos termos dos itens 2, 3 (alínea "b") e seguintes da cláusula XVII do Contrato de Concessão (Anexo I), parte integrante do Edital, de forma a proteger o equilíbrio econômico-financeiro. Remetemos à licitante à consulta da Minuta do Contrato de Concessão (Anexo II), especialmente dos itens acima citados, que esclarecem suficientemente o seu questionamento.

Folha: 22333  
Processo nº: 000.000.4580010  
Rubrica: [assinatura]

Folha: 02238  
Processo nº: 000.000.4580010  
Rubrica: SEMEETE

Folha nº: 22333,5  
Processo nº: 000.000.4580010  
Rubrica: 264 9349

Posteriormente, a Comissão Especial de Licitação reproduzia o teor da peça, mantendo o conteúdo da resposta elaborada pelo escritório do referido advogado (fls. 22332 a 22336):



Governo do Distrito Federal  
Secretaria de Estado de Transportes  
Comissão Especial de Licitação n. 01/2011



ESCLARECIMENTOS DO EDITAL  
Viação Jardins S/A – 31.08.2012

O Presidente da Comissão Especial de Licitação, instituída pela Portaria nº 13/2012-ST, de 22 de fevereiro de 2012, em observância ao Princípio da Publicidade, consoante o art. 37, caput, da Constituição Federal e o art. 3º, da Lei 8.666/93, torna pública aos interessados as respostas dos questionamentos apresentados por pretensos licitantes.

PEDIDOS DE ESCLARECIMENTOS PRÉVIOS À PUBLICAÇÃO DO EDITAL APRESENTADAS PELA VIAÇÃO JARDINS S/A, DATADA DE 31 DE AGOSTO DE 2012.

1 – Anteriormente à realização da audiência pública referida no item 1.1 do edital constatamos que não foram tornadas públicas uma série de informações de suma importância aos interessados, tais quais: o fato de a licitação vir a ser realizada por linha ou por bacia; questões relacionadas aos atuais permissionários como a sua manutenção em operação ou o pagamento de indenização aos mesmos e; quais as características da frota que viria a ser utilizada, dentre outras. Considerando que a audiência pública se trata de um instrumento de participação popular na formação dos atos administrativos, e que, por tal razão, os interessados deveriam possuir todas as informações possíveis para apresentar os questionamentos pertinentes, **perguntamos se o fato de a audiência pública ter sido realizada sem a prévia disponibilização de informações essenciais aos interessados, como por exemplo: o fato de a licitação vir a ser realizada por linha ou por bacia; questões relacionadas aos atuais permissionários como a sua manutenção em operação ou o pagamento de indenização aos mesmos e características da frota que viria a ser utilizada não macula o referido procedimento e consequentemente deve implicar na invalidação do certame? Ademais, o fato de o edital ter sido substancialmente**

Comissão Especial de Licitação N. 01/2011-ST  
Anexo do Palácio do Buriti, 14º Andar  
Sala 1306, Brasília (DF) – CEP: 70.075-900  
Telefone: (061) 3441-3415

*[Handwritten signature]*



Governo do Distrito Federal  
Secretaria de Estado de Transportes  
Comissão Especial de Licitação n. 01/2011



*reformulado após a realização da audiência pública não a torna inócua e, consequentemente, também deve resultar na invalidação do certame?*

Resposta: Todas as exigências legais atinentes à publicidade dos atos do processo licitatório em tela, em especial no que concerne à realização de audiência pública, nos termos do art. 39 da Lei 8.666/93, estão sendo rigorosamente observadas pela Administração. A insinuação feita pela licitante tem caráter unicamente protelatório. A reivindicação de indenização dos atuais permissionários é matéria que não afeta o presente processo licitatório, nem a audiência pública que o antecedeu.

2) Compulsando o instrumento convocatório e seus anexos não identificamos quaisquer referências aos dados considerados ou estudos realizados para apontamento do valor estimado do contrato ou do valor máximo da tarifa técnica. Diante desta omissão, **indagamos quais foram os dados considerados para o cálculo do valor estimado do contrato e da tarifa técnica máxima? Os valores estimados não estariam defasados em razão dos reajustes periódicos dos insumos e custos com mão de obra desconsiderados?**

Resposta: Não há omissão no Edital de Licitação. Os dados financeiros atualizados levados em consideração para o cálculo das tarifas técnicas máximas, bem como a apresentação da viabilidade econômico-financeira das concessões constam do Anexo II.11 do Edital de Licitação, à consulta do qual remetemos o licitante. Esclareça-se que o conteúdo de tal anexo foi submetido, previamente, à apreciação do Tribunal de Contas do Distrito Federal, o qual, posteriormente, veio a autorizar o prosseguimento do processo de licitação.

Comissão Especial de Licitação N. 01/2011-ST  
Anexo do Palácio do Buriti, 14º Andar  
Sala 1306, Brasília (DF) – CEP: 70.075-900  
Telefone: (061) 3441-3415

*[Handwritten signature]*



Governo do Distrito Federal  
Secretaria de Estado de Transportes  
Comissão Especial de Licitação n. 01/2011



3) Existe omissão no edital no que diz respeito à previsão de pagamento de indenização por investimentos já realizados nas hipóteses em que o atraso no início da operação não se dê por razão que possa ser imputada à concessionária contratada. Considerando esta omissão, **indagamos que se caso a licitante vencedora de determinado lote venha a assinar o contrato realizar os investimentos com a aquisição dos veículos, mas fique impedida de iniciar sua operação em decorrência do advento de eventual decisão judicial paralisando o certame e suspendendo a operação do contrato, como será a indenização por dia parado?**

Resposta: Com intuito mais uma vez protelatório, insiste o licitante em sustentar que há omissão no Edital de Licitação. Não lhe assiste razão, novamente. O licitante deve consultar a Minuta do Contrato de Concessão, Anexo I, parte integrante do Edital, onde está exaustivamente assegurada a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro.

Em especial, remetemos à leitura do item 2 da cláusula XVII do Contrato de Concessão, que claramente define que "qualquer alteração nos encargos da CONCESSIONÁRIA, sem o proporcional ajuste de remuneração, importará na obrigação do CONCEDENTE de recompor o equilíbrio econômico-financeiro". Nos termos dos itens 1 e 3 da mesma cláusula, a recomposição dar-se-á pela revisão da TARIFA TÉCNICA. Saliente-se que o rol de hipóteses e situações previsto no item 3 da cláusula XVII é exemplificativo, de modo que, ocorrendo eventos que impliquem, comprovadamente, desequilíbrio econômico-financeiro, mesmo antes do início da operação, como no caso citado pela licitante, haverá direito da concessionária à revisão, para proteção dos elementos econômicos de mérito da proposta financeira vencedora, consoante item 4 daquela mesma cláusula.

Comissão Especial de Licitação N. 01/2011-ST  
Anexo do Palácio do Buriti, 14º Andar  
Sala 1306, Brasília (DF) – CEP: 70.075-900  
Telefone: (061) 3441-3415

*[Handwritten signature]*



Governo do Distrito Federal  
Secretaria de Estado de Transportes  
Comissão Especial de Licitação n. 01/2011



4) O item 7.2 do edital estabelece que os valores estimados dos contratos, por lote, fixados de acordo com a receita estimada da concessão. Ocorre que a conformação atual do sistema foi significativamente alterada em relação à previsão de conformação futura, por exemplo com a criação de inúmeras novas linhas sem que houvesse a devida pesquisa O/D, previsão de compartilhamento de linhas e de integração de viagens. Desta forma, considerando tais peculiaridades, **questionamos que, se a quantidade de passageiros transportados for diferente da originalmente prevista, quem arcará com o ônus da demanda e da receita mal dimensionada? De que forma serão suportados os prejuízos advindos de tal ocorrência? Qual será a base para o cálculo dessa diferença? Com qual planilha será calculada essa diferença? Como e quando será paga esta diferença?**

Resposta: Não procedem as afirmações da licitante. O dimensionamento das linhas e das características operacionais previstas no Edital de Licitação (Anexo II), foi baseado em pesquisa de origem e destino, conforme já respondido pela Comissão em questionamentos anteriores, cujos esclarecimentos estão disponíveis para consulta no site [www.st.df.gov.br](http://www.st.df.gov.br). Havendo variação, para mais ou para menos, no número de passageiros pagantes transportados levados em consideração na formulação das propostas, será cabível revisão tarifária, nos termos dos itens 2, 3 (alínea "b") e seguintes da cláusula XVII do Contrato de Concessão (Anexo I), parte integrante do Edital, de forma a proteger o equilíbrio econômico-financeiro. Remetemos a licitante à consulta da Minuta do Contrato de Concessão (Anexo I), especialmente dos itens acima citados, que esclarecem suficientemente o seu questionamento.

Comissão Especial de Licitação N. 01/2011-ST  
Anexo do Palácio do Buriti, 14º Andar  
Sala 1306, Brasília (DF) – CEP: 70.075-900  
Telefone: (061) 3441-3415

*[Handwritten signature]*



Brasília - DF, 05 de setembro de 2012



Ademais, a atuação do advogado [REDACTED] não se limitou à apresentação de minutas para pedidos de esclarecimentos e impugnações quanto ao conteúdo do Edital. Suas atividades subsidiaram inclusive as manifestações do Distrito Federal em ações judiciais (fls. 24073 a 24084), a saber:

MEMORANDO Nº 127/2012-SUPOTT/ST  
Brasília, de 13 de setembro de 2012.

Para: Comissão Especial de Licitação  
Assunto: Manifestação Prévia acerca do Mandado de Segurança nº 2012.01.1.142076-8

Senhor Presidente,

Encaminhe-se a manifestação prévia acerca do Mandado de Segurança nº 2012.01.1.142076-8, elaborada pela Consultoria prestada por para apresentação na 7ª Vara da Fazenda Pública do Distrito Federal.

Atenciosamente:



Subsecretaria de Políticas de Transportes e Trânsito - SUPOTT/ST  
Anexo do Palácio do Buriti, 14º andar - Sala 1003, Brasília (DF) - CEP: 70134-900  
Telefone: (61) 3441-3404 - Fax: (61) 3441-3495 - supott@df.gov.br

Curitiba, 13 de setembro de 2012.



Orientações

Manifestação prévia acerca da peça exordial dos autos de Mandado de Segurança 2012.01.1.142076-8 - 7ª. Vara da Fazenda Pública do DF

1) DAS PARTES

REQUERIDO:  
- Presidente da Comissão de Licitação;

REQUERENTE:  
- Joviana Transportes Ltda.;



2) DA LEGALIDADE DO EDITAL DE LICITAÇÃO - DA LEGALIDADE DA AUSÊNCIA DE COBRADORES EM MINIBÚSIS - ABNT NBR 15570

Alega a Requerente que o Anexo II.5.1 do Edital de Licitação, ao determinar que os licitantes desconsiderem cobradores no minibus para os fins da Demonstração dos Custos com pessoal da Proposta Financeira, violaria a Lei Distrital nº. 3.923/2006, sob o fundamento de que esta lei, em seu art. 1º, determina expressamente que seja assegurado pelo menos um cobrador em cada veículo.

Não lhe assiste razão.

Primeiro porque pela leitura do art. 1º. Da Lei Distrital nº. 3.923/2006, nota-se que esta aplica-se única e exclusivamente a empresas que operem



veículos do tipo ônibus, os quais não se confundem com miniônibus.  
vejaamos:

**Art. 1º** A empresa de ônibus do Serviço de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal que venha a implantar dispositivos de leitura e registro de oferta e demanda para a cobrança de tarifas pelo sistema de bilhetagem eletrônica deve assegurar, em cada veículo e durante todo o itinerário, funções de um assistente de bordo, de forma a manter o emprego de cobrador.

Como bem prevê o Anexo B (Tabela B.1) da Norma ABNT NBR 15570, à qual se sujeita o Edital de Licitação em tela, os veículos ônibus e miniônibus são categorias distintas, na medida em que possuem diferentes características, consoante se verifica da norma em anexo.

Na categoria denominada "ônibus" estão inseridos os veículos das classes ônibus básico; ônibus padron; ônibus articulado e ônibus biarticulados. Os veículos das classes miniônibus, microônibus e midiônibus, por possuírem menor porte, não se confundem com ônibus, e portanto não estão inseridos na classe "ônibus".

Logo, ao dirigir-se exclusivamente a "ônibus", o art. 1º, Da Lei Distrital nº. 3.923/2006 não se aplica aos miniônibus objeto do Edital de Licitação.

Outrossim, os veículos miniônibus, justamente em razão de suas características de menor porte, não têm espaço para a presença de um cobrador. Veja que, consoante Anexo II.5 do Edital de Licitação, os miniônibus a serem apresentados pelos licitantes devem ter capacidade para apenas 20 passageiros sentados, mais espaço para cadeira de rodas, com peso de nove toneladas e 8,80 metros de comprimento. O ônibus básico, por sua vez, deve comportar no mínimo 35 passageiros sentados, mais espaço para cadeira de rodas, pesando 14 toneladas e comprimento total de 14 metros.

Da análise de tais dados, fica evidenciada a diferença entre os veículos da classe miniônibus e os veículos da classe ônibus, não se aplicando aos miniônibus a previsão decorrente do art. 1º, da Lei Distrital nº. 3.923/2006.

Cite-se, ademais, que em diversas cidades do Brasil, as quais adotam mini ou microônibus, e justamente porque tais veículos não possuem espaço para o cobrador, a presença deste é dispensada, tal qual ocorre nos Municípios de Campo Grande-MS, Maringá-PR, Londrina-PR, Foz do Iguaçu-PR.

Como se não bastasse, a referida lei distrital, contrariamente ao que tenta fazer crer o Impetrante, não determina expressamente que seja assegurado, em cada ônibus e durante todo o itinerário, funções de um assistente de bordo, tampouco se aplica ao sistema de transporte coletivo de passageiros ora licitado.

Pela análise do art. 1º, da referida lei, datada do ano de 2006, facilmente se percebe que esta norma visava proteger os cobradores de veículos de eventual dispensa em razão da implantação do Sistema de Bilhetagem Eletrônica, já ocorrida e consolidada no Distrito Federal. Vejaamos:

**Art. 1º** A empresa de ônibus do Serviço de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal que venha a implantar dispositivos de leitura e registro de oferta e demanda para a cobrança de tarifas pelo sistema de bilhetagem eletrônica deve assegurar, em cada veículo e durante todo o itinerário, funções de um assistente de bordo, de forma a manter o emprego de cobrador.  
Parágrafo único. Mediante acordo ou convenção coletiva de trabalho, a denominação "assistente de bordo" poderá ser substituída por outra que melhor expresse as novas funções definidas no art. 2º.

Na época, referida norma assegurou a presença de cobradores em veículos de empresas que viessem a implantar dispositivos de leitura e registro de oferta e demanda para a cobrança de tarifas pelo sistema de bilhetagem eletrônica, o que não é o caso do Edital de Concorrência Pública sob análise,

já que aquela situação encontra-se consolidada e protegeu os cobradores de eventual dispensa no caso da implantação da nova tecnologia.

Logo, é equivocada a conclusão do impetrante no sentido de que referida lei obriga o Governo do Distrito Federal a manter cobradores em todo e qualquer veículos.

O Poder Público, ao licitar um sistema de transporte coletivo de tamanha importância, não o faz aleatoriamente. Na realidade, o Edital de Licitação em comento foi precedido de estudos técnicos realizados por consórcio de empresas devidamente especializadas, cabendo ao ente licitante, com base em dados operacionais do sistema de transporte coletivo de passageiros, e tendo por foco a discricionariedade que lhe é inerente, optar pelas escolhas adequadas à população no que diz respeito ao serviço público licitado, como de fato ocorreu, respeitando as normas técnicas aplicáveis à espécie, tal qual a NBR ABNT 15570, que diferencia os miniônibus dos ônibus.

**É nesta esfera do mérito do ato administrativo que o Poder Judiciário não pode adentrar, sob pena de grave ofensa ao princípio da separação dos poderes, resguardado por cláusula pétra pela Constituição Federal.**

Como dito anteriormente, o miniônibus, tratando-se de veículo de pequeno porte, devidamente apontado como adequado para as linhas e itinerários determinados nos estudos que antecederam o processo de licitação, torna inócua e desnecessária a utilização de cobrador.

<sup>1</sup> Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: (L.)

§ 4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:  
I - a forma federativa de Estado;  
II - o voto direto, secreto, universal e periódico;  
III - a separação dos Poderes;  
IV - os direitos e garantias individuais.

Ora, se técnica e operacionalmente desnecessária presença do cobrador em tais veículos, não há porque mantê-los, notadamente porque o custo com pessoal representa 50% (cinquenta por cento) do custo da concessionária que presta o serviço público de transporte coletivo, enquanto o custo com cobradores representa a metade deste percentual, ou seja, 25% (vinte e cinco por cento) do custo total do sistema.

Assim, o acúmulo de funções pelo motorista, permitindo que os miniônibus circulem sem a presença do cobrador - não compromete o serviço, pelo contrário, reduz a tarifa, em total respeito ao princípio da modicidade tarifária buscado pelo Governo do Distrito Federal.

Resalte-se que, considerando as necessidades de uma tarifa módica, aliada a um serviço público de qualidade, o Poder Público, ao licitar um novo e moderno sistema de transporte, tem o dever de buscar alternativas para reduzir os custos da atividade, o que se viabiliza, dentre outras formas, pela modernização do serviço público e adequação às necessidades dos administrados, como ocorreu no caso do Edital de Licitação sob análise, que após estudos técnicos apontou-se que a melhor eficiência seria garantida por miniônibus em determinadas linhas e itinerários, veículos estes que operacionalmente não comportam nem justificam a presença de cobradores.

A modernização dos serviços, contudo, não é apenas uma alternativa para administração, mas sim um princípio (princípio da adaptabilidade), consagrado pela doutrina<sup>2</sup> como de aplicação imediata ao Poder Público e às concessionárias, impondo a estes que adquem suas atividades às novas tecnologias que possibilitam o aperfeiçoamento do serviço.

<sup>2</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 27ª ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 744.



Diante de todo exposto, verifica-se que não há qualquer ilegalidade na orientação constante no Anexo II do Edital de Licitação, já que a Administração Pública, após rigorosos estudos técnicos, visa justamente reduzir os custos da operação e atender concomitantemente aos princípios da economicidade, eficiência e modicidade tarifária.

3. DA INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI DISTRITAL 3.923/2008

Além de ser inaplicável o art. 1º da Lei Distrital nº. 3.923/2008 aos miniônibus e ao Edital de Licitação sob análise, é de se observar ainda a patente inconstitucionalidade da referida norma.

A Câmara Legislativa do Distrito Federal, ao aprovar a Lei Distrital nº. 3.923/2008, ultrapassou os limites inerentes à sua autonomia legislativa, pois não é competente para legislar sobre direito do trabalho. Afinal, a Constituição Federal, em seu artigo 22, é clara ao estabelecer que:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

- I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

Não se pode ignorar que esta competência deve ser exercida nos limites impostos pela Constituição Federal. Nesse sentido, explica com o professor J. J. Gomes CANOTILHO:

As normas de criação de órgãos são também (ou são acompanhadas) de normas de competência. Logicamente, a constituição cria, de forma directa, certos órgãos com certas competências. O exercício das competências constitucionalmente normadas deriva directamente da constituição, afirmando-se

Rua Yacouba do Rio Branco, 1368, 10º andar, 1º andar, 1º andar, 1º andar, CEP: 04032-911, Curitiba, PR. www.gabnet.org.br

contra quaisquer leis concretizadoras dessas competências de forma incompatível com o disposto nas normas organizatórias da lei constitucional.

Aparentemente, o legislador distrital exerceu tal competência entendendo se tratar a matéria de interesse local ou termo relativo à organização e prestação do serviço de transporte coletivo urbano de passageiros. Todavia, fato é que a obrigatoriedade de cobradores em todos os "ônibus" que instalem bilhetagem eletrônica, na forma como instituída pela Lei Distrital, implica usurpação de competência da União Federal, sendo formalmente inconstitucional.

Nessa toada, em caso análogo ao presente, o Supremo Tribunal Federal concedeu liminar em Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta em face de lei que versava sobre obrigatoriedade de equipar ônibus usados no serviço público de transporte coletivo com dispositivos redutores de estresse a motoristas e cobradores, veja-se:

INCONSTITUCIONALIDADE. Ação direta. Arts. 1º e 2º da Lei nº 3.690/2005, do Distrito Federal. Competência legislativa. Trânsito. Serviço público. Transporte coletivo urbano. Veículos. Provisão de dispositivos redutores de estresse e cansaço físico a motoristas e cobradores. Obrigação das permissionárias de garantir descanso e prática de exercícios físicos. Inadmissibilidade. Competências legislativas exclusivas da União. Ofensa aparente ao art. 22, incs. I e XI, da CF. Liminar concedida. Precedentes. Aparenta inconstitucionalidade, para efeito de liminar, a lei distrital ou estadual que dispõe sobre obrigatoriedade de equipar ônibus usados no serviço público de transporte coletivo com dispositivos redutores de estresse a motoristas e cobradores e de garantir-lhes descanso e exercícios físicos. (ADI 3671 MC - DF, Relator Min. Cezar Peluso. J: 28.08.08).

3 CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito Constitucional e teoria da Constituição. 4 ed., Coimbra: Almedina, 2000, p. 1143.

Rua Yacouba do Rio Branco, 1368, 10º andar, 1º andar, 1º andar, 1º andar, CEP: 04032-911, Curitiba, PR. www.gabnet.org.br

Para encerrar tal discussão, de modo a evidenciar a inconstitucionalidade formal da lei em comento, importante frisar que ao se deturpar sobre o tema, o Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, nos autos de Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 154.742-0/00, declarou a inconstitucionalidade de lei municipal que dispunha sobre a obrigatoriedade da presença de cobrador no interior dos ônibus de transporte coletivo urbano, por entender que a regulamentação invade a relação empregador e empregado, regulando direito de trabalho, competência exclusiva da União. A referida decisão restou assim emendada:

INCONSTITUCIONALIDADE - ADIN - LEI MUNICIPAL 2.397 DE 13 DE MAIO DE 2003, DO MUNICÍPIO DE PERUIBE. LEI DE INICIATIVA DA CÂMARA MUNICIPAL QUE PROÍBE A IMPLEMENTAÇÃO DE CATRACAS ELETRÔNICAS NOS TRANSPORTES COLETIVOS URBANOS, SALVO SE PRESERVADA A PRESENÇA DO COBRADOR E PROÍBE O MOTORISTA DE ACUMULAR A FUNÇÃO DE COBRADOR - REGULAMENTAÇÃO QUE INVADIRIA A RELAÇÃO EMPREGADOR E EMPREGADO, REGULANDO DIREITO DE TRABALHO - CRIAÇÃO INDEVIDA PELA CÂMARA MUNICIPAL - INVASÃO DE COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DA UNIÃO - AFRONTA A DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS ESTADUAIS - AÇÃO PROCEDENTE. (TJSP - Órgão Especial - ADIN 154.742-0/00 - Foro Central da Região Metropolitana de São Paulo - Rel.: Des. Oscarino Moeller - J. 04.06.2008)

Cite-se alguns trechos do Acórdão cuja ementa fora

colacionada acima:

A Lei em análise, tem claro o propósito de estabelecer reserva de mercado para postos de trabalho de cobradores de ônibus, tratando de direitos afetos a uma categoria de trabalhadores que permissa o país todo, com as mesmas funções e com o mesmo piso salarial. (...) Como visto, a lei em comento impõe às empresas de transporte público, a obrigação de contratar o cobrador, ou de mantê-lo, a despeito da colocação

Rua Yacouba do Rio Branco, 1368, 10º andar, 1º andar, 1º andar, 1º andar, CEP: 04032-911, Curitiba, PR. www.gabnet.org.br

de catracas eletrônicas. Parece, assim, que está mesmo disciplinando relações de emprego, que têm por sujeitos contrapostos os empregados e os empregadores da área de transportes. A lei em foco aduz, como se vê, conteúdo e finalidade próprios do Direito de Trabalho, ramo do Direito que a Constituição Federal incluiu como competência privativa da União. (...)

Enfim, a Lei Distrital em comento contém incontestemente inconstitucionalidade, em razão de dispor sobre assunto cuja competência legislativa é privativa da União.

Outrossim, do ponto de vista material, cumpre salientar que a obrigatoriedade da presença de cobradores em circulação acarreta alteração do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão previamente acordado e injustificado impacto orçamentário que tem inclusive potencialidade de aumentar o valor da tarifa de utilização do serviço, afrontando o princípio da modicidade das tarifas.

Ademais, impor a presença de cobradores em veículos de transporte coletivo que operacionalmente não comportam tal função é de flagrante contrariedade aos princípios da razoabilidade, eficiência e economicidade que devem reger a integralidade dos atos e prestações ligados à Administração Pública.

4. DA AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO EM FAVOR DO IMPETRANTE

Diante das razões expostas anteriormente, não se vislumbra direito líquido e certo em favor da Impetrante, tampouco os requisitos autorizadores de medida liminar para o fim de suspender o processo de licitação Concorrência Pública nº 001/2011-ST.

Rua Yacouba do Rio Branco, 1368, 10º andar, 1º andar, 1º andar, 1º andar, CEP: 04032-911, Curitiba, PR. www.gabnet.org.br



Além disso, a suspensão do certame licitatório *causaria* grave prejuízo ao interesse público, na medida em que *perpetua* as atuais permissionárias, de forma irregular e precária, na prestação do serviço público de transporte coletivo de passageiros – serviço público essencial que vem sendo prestado de forma precária.

Importante mencionar que a realização da licitação para regularização do sistema de transporte coletivo de passageiros foi determinada pelo Poder Judiciário, nos autos de Ação Civil Pública nº 2001.01.1.010242-8. Na sentença proferida naquela ação, o M.M. Magistrado ressaltou que a legislação vigente mostra "a necessidade, a obrigatoriedade e a indisponibilidade da realização da licitação para concessão da exploração do serviço de transporte coletivo em todo o Distrito Federal e em todo o país".

É certo que o interesse público na melhoria do sistema de transporte coletivo de passageiros deve prevalecer, não se justificando a suspensão do processo licitatório em tela pelo fato de o Edital de Licitação não ter contemplado a presença de cobradores nos veículos miniônibus, na medida em que, como bem demonstrado, tal decisão está abrangida pelo poder discricionário do Administrador Público, que, após estudos técnicos, entendeu que tais veículos melhor atenderia a necessidade dos usuários deste serviço público essencial.

Além disso, o art. 1º, da Lei Distrital nº. 3.923/2006 não se aplica aos veículos da classe miniônibus, já que se dirige exclusivamente a empresas que operem "ônibus". Os ônibus, por sua vez, consoante Norma Técnica NBR ABNT 1557 dividem-se em básico, padron, articulado e biarticulado, tratando-se de classe distinta dos veículos de menor porte (mini, micro e midiônibus), os quais não comportam, por falta de espaço, a presença de cobradores.

A presença de cobrador nos miniônibus, assim, acaso considerada pelo licitantes, acarretaria em considerável aumento da tarifa, em prejuízo à modicidade tarifária.

Por fim, é de se frisar a patente inconstitucionalidade formal e material da citada Lei Distrital, que, de forma alguma, pode acarretar na nulidade do edital de Concorrência Pública nº 001/2011-ST.

Diante desse cenário, especialmente considerando-se o caos vivenciado pelo atual sistema de transportes, em razão da operação precária e de péssima qualidade das atuais permissionárias, impõe-se o indeferimento da liminar postulada pelo Impetrante.

Folha: 24084  
Processo nº: 099.000.453/2010  
Rubrica: ~~024102~~ Matrícula: 243884

**ANEXOS**

- 1) NORMA ABNT NBR 15570, inclusive tabela B.1
- 2) ANEXO II.5.1 DO EDITAL DE LICITAÇÃO

Folha: 024102  
Processo nº: 099.000.453/2010  
Rubrica: ~~024102~~ Matrícula: 243884

Folha: 24083  
Processo nº: 099.000.453/2010  
Rubrica: Matrícula:

Chama atenção o fato do consultor jurídico contratado pela empresa Arcadis para assessoramento da Comissão de Licitação ter tido participação ativa na fase interna da licitação, inclusive na realização dos estudos técnicos necessários ao edital da Licitação. Essa situação contraria a Segregação de Funções, considerando a separação de atribuições ou responsabilidades entre diferentes pessoas e setores no desempenho dos atos administrativos.

Pode-se questionar o fato da então Secretaria de Estado de Transportes utilizar um contrato já existente para subcontratação dos serviços de consultoria jurídica no Contrato nº 25/2008 - ST, ao invés de realizar um procedimento ordinário de contratação mediante Inexigibilidade de Licitação, conforme previsão na Lei nº 8.666/1993. Adverte-se que uma situação como a mencionada pode caracterizar uma contratação direta por parte da Administração Pública.

Chama atenção o fato de o escritório apresentar informações subsidiando manifestação da Comissão de Licitação encaminhada à Procuradoria-Geral do Distrito Federal, considerando que a comunicação entre órgãos administrativos não demanda prévia formalização jurídica, bastando que a Comissão encaminhasse informações para que a PGDF analisasse a legalidade do ato.

Ressalta-se que a contratação de serviços especializados prestados por advogado, visando auxiliar a Comissão de Licitação, não é proibida pela Lei nº 8.666/1993.



Todavia, o art. 132 da Constituição Federal atribui aos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal a representação judicial e a consultoria jurídica das unidades federativas.

De acordo com o art. 4º da Lei Complementar nº 395/2001 (Lei Orgânica da PGDF), cabe à Advocacia Pública do DF orientar a elaboração de instrumentos jurídicos em que o DF figure como parte, assim como examinar previamente Editais de Licitação de interesse do Distrito Federal.

De modo que não consta dos autos a indicação ou fundamentação consistente com relação à opção de ser contratada consultoria jurídica externa à Administração para auxílio da Licitação, sem que a então Secretaria de Transportes tivesse, inicialmente, o auxílio dos serviços da Procuradoria-Geral do Distrito Federal.

O art. 111 da Lei Orgânica do Distrito Federal estabelece as atribuições da Procuradoria-Geral do DF, como órgão jurídico de atuação do Poder Executivo, a saber:

Art. 111. São funções institucionais da Procuradoria-Geral do Distrito Federal, no âmbito de Poder Executivo:

I – representar o Distrito Federal judicial e extrajudicialmente;

II – representar a Fazenda Pública perante os Tribunais de Contas da União, do Distrito Federal e Juntas de Recursos Fiscais;

III – promover a defesa da Administração Pública, requerendo a qualquer órgão, entidade ou tribunal as medidas de interesse da Justiça, da Administração e do Erário;

IV – representar sobre questões de ordem jurídica sempre que o interesse público ou a aplicação do Direito o reclamarem;

V – promover a uniformização da jurisprudência administrativa e a compilação da legislação do Distrito Federal;

VI – prestar orientação jurídico-normativa para a administração pública direta, indireta e fundacional;

VII – efetuar a cobrança judicial da dívida do Distrito Federal.

O Supremo Tribunal Federal apresentou o seguinte entendimento quanto à realização de contratação de escritório de advocacia por parte da Administração Pública:

**EMENTA: IMPUTAÇÃO DE CRIME DE INEXIGÊNCIA INDEVIDA DE LICITAÇÃO. SERVIÇOS ADVOCATÍCIOS. REJEIÇÃO DA DENÚNCIA POR FALTA DE JUSTA CAUSA.**

A contratação direta de escritório de advocacia, sem licitação, deve observar os seguintes parâmetros: a) existência de procedimento administrativo formal; b) notória especialização profissional; c) natureza singular do serviço; d) demonstração da inadequação da prestação do serviço pelos integrantes do Poder Público; e) cobrança de preço compatível com o praticado pelo mercado. (Inquérito 3.074 – SC. Primeira Turma. Rel Min Roberto Barroso. Julg em 26/08/2014)



Há de se cumprir critérios de qualidade, aliados à caracterização do serviço como exclusivo e/ou de notória especialização. O Tribunal de Justiça de São Paulo, em situação análoga, decidiu que:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CÂMARA MUNICIPAL. CONTRATAÇÃO DE ADVOGADO SEM LICITAÇÃO.

1. A Lei 8.666/93, em seu artigo 25, inciso II, c/c como artigo 13, inciso V, autoriza a inexigibilidade de licitação para contratação de serviços jurídicos, desde que fundamentada em notória especialização ou singularidade do objeto.
  2. Ausência de prova a demonstrar o preenchimento dos requisitos legais.
  3. Ocorrência de dano ao Erário.
  4. Presença de manifesta conduta dolosa dos réus.
  5. Aplicação das sanções previstas no artigo 12, inciso II da Lei nº 8.429/1992.
- Recurso Parcialmente provido (TJ-SP - APL: 91865065320088260000 SP 9186506-53.2008.8.26.0000, Relator: Camargo Pereira, Data de Julgamento: 10/12/2013, 3ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 13/12/2013).

Neste sentido, o Superior Tribunal de Justiça apresentou o seguinte entendimento:

ADMINISTRATIVO. Ação Civil Pública. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO DE ADVOGADO. LICITAÇÃO. INEXIGIBILIDADE. EXPRESSA PREVISÃO LEGAL. SERVIÇO SINGULAR E NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO. REEXAME FÁTICO-PROBATÓRIO. SÚMULA 7/STJ.

1. A contratação de serviços de advogado por inexigibilidade de licitação está expressamente prevista na Lei 8.666/93, arts. 25, II e 13, V.
2. Para concluir-se de forma diversa do entendimento do Tribunal a quo - "A excepcionalidade, a extraordinariedade, a relevância do serviço justificam a contratação especial, independentemente de licitação" -, seria necessário o reexame fático probatório dos autos, inviável na via manejada, a teor da Súmula 7 do STJ.
3. Recurso especial não conhecido. (STJ - REsp: 726175 SP 2005/0025984-8, Relator: Ministro CASTRO MEIRA, Data de Julgamento: 22/02/2011, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 15/03/2011).

Cabe informar que o procedimento de contratação do Escritório do advogado [REDACTED] é um dos objetos de Ação Civil Pública por Atos de Improbidade Administrativa (processo nº 2015.01.1.048070-5, em andamento na 1ª Vara de Fazenda Pública do DF) ajuizada pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – MPDFT.

### Causa

- Inclusão da prestação de serviços de consultoria técnica jurídica em contrato já vigente à época (Contrato nº 25/2008 – ST), cujo objeto tratava do Apoio ao Gerenciamento de Programas de Transportes Urbanos no DF, cujo objeto não especificava essa atividade.



### **Consequência**

- Ausência da formalização de procedimento específico tendo por fim a contratação de Escritório de Advocacia por Inexigibilidade de Licitação;
- Não indicação dos elementos e parâmetros necessários a motivar a escolha do profissional exclusivo e de notória especialização;
- Prestação de serviços de consultoria jurídica sem o devido procedimento prévio de contratação pela Administração.

### **Recomendações**

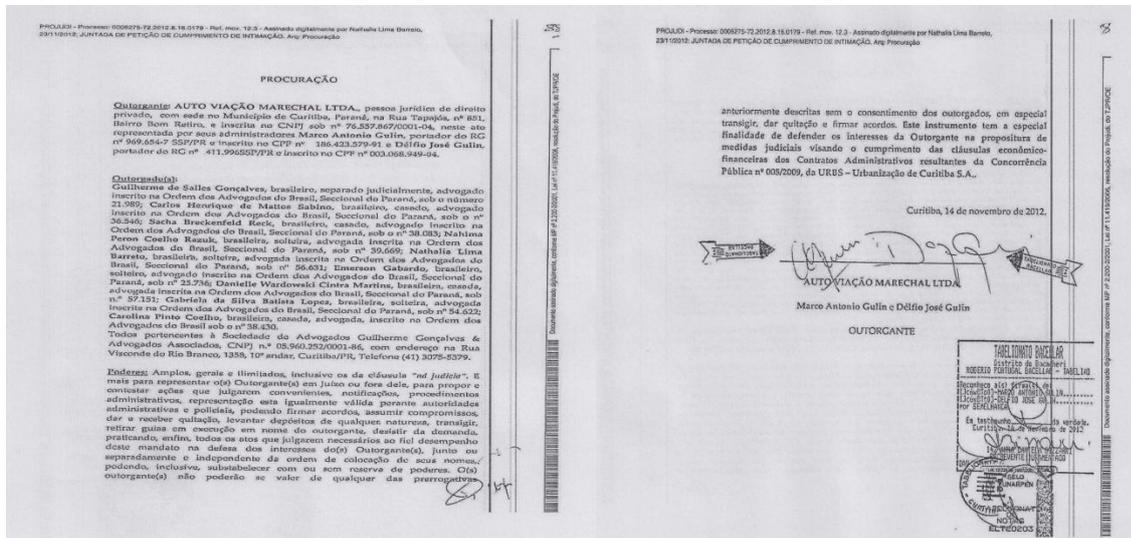
- a) Ao efetuar a contratação direta de Escritório de Advocacia, apresentar as justificativas necessárias a demonstrar a notória especialização profissional, a natureza singular do serviço e comprovação da inadequação da prestação do serviço pelos integrantes do Poder Público em processo específico mediante Inexigibilidade de Licitação.
- b) Instaurar procedimento administrativo visando apurar a responsabilidade pela utilização direta de serviços jurídicos subcontratados pela empresa Arcadis Logos em detrimento ao suporte jurídico oferecido pela PGDF e à contratação direta dos serviços pela própria Administração.

### **2.1.3 – SUSPEIÇÃO DE CONSULTOR JURÍDICO ATUANTE NA CONCORRÊNCIA Nº 01/2011 – ST CONTRATADO PELO SINDICATO DAS EMPRESAS CONCESSIONÁRIAS DE TRANSPORTE DO PARANÁ – SETRANSP, PODENDO CONFIGURAR RELAÇÃO DE MANDATO COM A EMPRESA INTERESSADA NO CERTAME**

#### **Fato**

Outro ponto que chama atenção diz respeito ao fato do advogado [REDACTED], contratado como Consultor Jurídico da empresa Arcadis Logos, contratada para prestar serviços de consultoria em relação à licitação, ter representado grupo de empresas que atua na área de transporte coletivo do Paraná.

À época da realização da licitação do STPC no Distrito Federal, o referido advogado representou o Sindicato das Empresas de Transporte Urbano de Curitiba e Região Metropolitana – Setransp no processo nº 0006275-72.2012.8.16.0179, em andamento na 6ª Vara da Fazenda Pública, Falências e Recuperação Judicial de Curitiba, conforme instrumento de Procuração indicado abaixo:



A empresa Auto Viação Marechal faz parte do citado Sindicato, além de ter sido vencedora da Concorrência nº 01/2011 – ST, especificamente com relação à Bacia 04. Vale destacar que o sócio da empresa Auto Viação Marechal, [REDACTED], é o Presidente do Setransp em 2015. Considera-se assim que, embora se tratem de pessoas jurídicas diversas (Auto Viação Marechal e o Setransp), há uma relação de representatividade, uma vez que o Advogado atua judicialmente representando as pessoas jurídicas que o compõem.

A relação entre advogado e cliente deve ser baseada na confiança e independência entre as partes, sendo a confiança recíproca o elemento que estabelece e sustenta a relação.

Ressalta-se que o advogado atua no objeto especificado na Procuração, sendo no caso em análise, “representar o Outorgante em juízo ou fora dele, para propor e contestar ações que julgarem convenientes, notificações, procedimentos administrativos, representação administrativa e policial, podendo firmar acordos, assinar compromissos, dar a receber quitação, levantar depósitos de qualquer natureza, transigir, retirar pias em execução em nome do outorgante, desiste da demanda, praticando, enfim, todos os atos que julgarem necessários ao fiel desempenho separadamente e independente da ordem de colação de seus nomes, podendo, inclusive, subestabelecer com ou sem reserva de poderes. O(s) outorgante(s) não poderão se valer de qualquer das prerrogativas...

Cabe enfatizar as atribuições desempenhadas pelo advogado [REDACTED], como assessoramento jurídico, com atuação na formulação de respostas a pedidos de esclarecimentos realizados em face do Edital do certame, respostas aos pedidos de impugnação apresentados pelos licitantes, minutas de respostas a recursos administrativos interpostos por interessados e de respostas a demandas judiciais existentes à época, dentre outras.

Ressalta-se que, de acordo com o Princípio da Impessoalidade na Administração Pública, objetiva-se alcançar o interesse público em sua atuação, não sendo



admitido tratamento privilegiado na prática dos atos administrativos. Diante disso, a ligação existente entre o advogado e a empresa Auto Viação Marechal, em razão da representação do Setransp e, conseqüentemente, da empresa ainda que de forma indireta, pode trazer dúvidas quanto à imparcialidade necessária para atuar como consultor, tendo em vista principalmente as impugnações e recursos apresentados pelas empresas licitantes.

A imparcialidade deve ser observada pela Administração Pública em todas as esferas e poderes ao decidir quanto a interesses de particulares de forma objetiva na tomada de decisões. Consta-se a imparcialidade como requisito necessário ao agente público e/ou Comissão encarregada do julgamento, ainda que o Parecer emitido pelo consultor não vincule a autoridade competente, considerando sua relevância no certame.

O Tribunal Regional Federal da 4ª Região sedimentou que “a noção de imparcialidade é ínsita à ideia de justiça, de modo que sua presença se faz indispensável sempre que houver algum tipo de atividade judicante em qualquer área do Poder Público.” (TRF/4 RSE 2004.71.03.003370-4/RS. 7ª Turma Rel Desembargadora Maria de Fátima Freitas. Julg em 26/07/2005)

Com isso, o advogado [REDACTED], no desempenho das atividades de consultoria junto à Comissão Especial de Licitações, deveria declarar-se impedido a prática dos atos que envolvessem avaliações de inabilitações de empresas, bem como impugnações e recursos apresentados pelas licitantes.

A título exemplificativo é possível citar o art. 18 da Lei nº 9.784/1999, que assim prevê:

Art. 18. É impedido de atuar em processo administrativo o servidor ou autoridade que:

I - tenha interesse direto ou indireto na matéria

### **Causa**

- Consultor jurídico que prestava serviços à empresa contratada pela ST, com procuração emitida pela empresa Auto Viação Marechal, pretendente ao objeto de licitação da ST, para atuação judicial, via Sindicato das empresas concessionárias do serviço de transporte do Paraná.

### **Consequência**

- Possibilidade de arguição sobre imparcialidade e impessoalidade em relação aos serviços jurídicos prestados pelo profissional sob suspeição.

### **Recomendações**



a) Demonstrada a parcialidade do consultor jurídico no que tange aos atos praticados que ensejem frustração dos objetivos da licitação e contrariando previsão no art. 9º da Lei nº 8.666/1993, instaurar procedimento administrativo para apuração da responsabilidade por sua contratação, bem como verificar a possibilidade de aplicação das sanções estabelecidas na referida Lei ao profissional com base no art. 88, inciso II;

b) caso constatada atuação parcial do consultor jurídico, oficiar a Ordem dos Advogados do Brasil, comunicando os fatos apurados para que sejam tomadas as devidas providências por aquela autarquia frente a atuação profissional do advogado citado.

## **2.1.4 – OMISSÃO DA COMISSÃO ESPECIAL DE LICITAÇÃO AO PERMITIR O DESEMPENHO DE ATRIBUIÇÃO DE SUA RESPONSABILIDADE POR PESSOA ESTRANHA À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

### **Fato**

Ainda com relação à atuação do advogado [REDACTED] nos atos do Processo nº 090.000.455/2010, constata-se que a Comissão Especial de Licitação instituída simplesmente confirmava o entendimento definido pelo advogado no que tange a questionamentos, recursos administrativos e pedidos de impugnações apresentados por interessados, havendo assim a delegação a um terceiro estranho à Administração de uma competência que legalmente pertencia à Comissão Especial de Licitação.

A Lei Complementar nº 840/2011 estabelece, em seu art. 191, incisos I e IV, como proibições ao servidor público:

Art. 191. São infrações médias do grupo I:

I – cometer a pessoa estranha à repartição, fora dos casos previstos em lei, o desempenho de atribuição que seja de sua responsabilidade ou de seu subordinado;

[...]

IV – praticar ato incompatível com a moralidade administrativa;

As atribuições são conferidas por lei a agentes públicos legalmente investidos em suas funções, representando importante garantia dos administrados. Com isso, exige-se a prévia e legal investidura em cargo público para regular exercício das atribuições a ele referentes.

Além disso, o art. 11 da Lei nº 9.784/1999 prevê que a “competência é irrenunciável e se exerce pelos órgãos administrativos a que foi atribuída como própria, salvos os casos de delegação e avocação legalmente admitidos”.



O Tribunal Regional Federal da 1ª Região já decidiu, inclusive, pela possibilidade de demissão caso seja comprovada a má fé e a obtenção de benefícios em razão da conduta abusiva, a saber:

ADMINISTRATIVO - AGENTE DE POLÍCIA FEDERAL - PENA DE DEMISSÃO APLICADA POR VIOLAÇÃO DO DISPOSTO NO ART. 364, X E XLVIII DO DECRETO Nº 59.310/66 - PRELIMINAR DE NULIDADE DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO POR DESCUMPRIMENTO DE PRAZOS E AUSÊNCIA DE PUBLICIDADE E DE JUSTIFICATIVA PARA SUA PRORROGAÇÃO REJEITADA - COMETIMENTO DE ENCARGO A PESSOA ESTRANHA À REPARTIÇÃO CARACTERIZADO - INEXISTÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE QUE O FUNCIONÁRIO TENHA OBTIDO BENEFÍCIO PRÓPRIO E PESSOAL MEDIANTE CONDUTA ABUSIVA - RETIFICAÇÃO DO ATO DE DEMISSÃO, MANTIDA A PENALIDADE IMPOSTA - PEDIDO PARCIALMENTE PROCEDENTE.

[...]

3- Comprovado, pela documentação acostada aos autos e pelo depoimento de testemunhas e funcionários envolvidos na diligência, que Agente de Polícia Federal cometera a pessoa estranha aos quadros da repartição o encargo de atividade que lhe competiria, aplicar-se-lhe a pena de demissão, considerados seus antecedentes, a contumácia na prática de transgressões, a reincidência e a agravante de a falta disciplinar ter sido praticada em concurso com outro funcionário. (Decreto nº 59.310/66, arts. 364, XI, 371, IV, V e parágrafo único, e 383, X e §1º).

4- Inexistente comprovação nos autos de que Agente de Polícia Federal lograra, em benefício próprio e pessoal, proveito de diligência que realizara, prevalecendo-se abusivamente, da condição de funcionário policial, a violação do disposto no art. 364, XLVIII, do Decreto nº 59.310/66, não lhe pode ser imputada. (AC 24050 DF 96.01.24050-0. Rel. Juiz Catão Alves. Julg. em 03/12/1997)

### **Causa**

- Respostas e manifestações quanto a questionamentos apresentados, bem como subsídios da então ST no que tange a Ações Judiciais referentes ao Edital da Concorrência nº 01/2011 – ST efetuados pelo escritório do advogado [REDACTED].

- Omissão na atuação e fiscalização das atividades da Comissão Especial de Licitação.

### **Consequência**

- Desempenho de atribuições originárias da Comissão Especial de Licitação por terceiros sem legitimidade;

- Descumprimento de preceito legal instituído na Lei Complementar nº 840/2011.



## Recomendação

- Instaurar Processo Disciplinar visando apuração dos fatos e imputação de responsabilidades no que tange à omissão dos componentes da Comissão Especial de Licitação diante da atuação direta do escritório do advogado [REDACTED] no procedimento da Concorrência nº 01/2011 - ST.

### 2.1.5 - PRESIDENTE DE COMISSÃO ESPECIAL DE LICITAÇÃO DA ENTÃO SECRETARIA DE ESTADO DE TRANSPORTES INSCRITO COMO SÓCIO GESTOR DE EMPRESA PRIVADA

#### Fato

A então Secretaria de Transportes constituiu a Comissão Especial de Licitação – CEL, destinada à prática dos atos necessários à realização da Concorrência nº 01/2011 – ST, composta pelos servidores [REDACTED] (matrícula nº [REDACTED]), [REDACTED] (matrícula nº [REDACTED]), [REDACTED] (matrícula nº [REDACTED]) e [REDACTED] (matrícula nº [REDACTED]). Dentre os servidores componentes da CEL, verificou-se que o Sr. [REDACTED] (matrícula nº [REDACTED]) era presidente da Comissão, conforme Portaria nº 13/2012 - ST.

A equipe de auditoria constatou que o Sr. [REDACTED] era sócio majoritário e gestor administrativo da empresa Alambique Cambeba do Brasil Ltda., CNPJ nº 37.642.048/0001-03, domiciliada em Alexânia/GO.

O empresário é sujeito de direito no âmbito da pessoa jurídica existente, praticando, conseqüentemente, os atos necessários ao desempenho de suas atividades econômicas. De acordo com o art. 966 do Código Civil (Lei nº 10.406/2002), “considera-se empresário quem exerce, profissionalmente, atividade econômica organizada para produção ou circulação de bens ou de serviços”.

A Lei Complementar nº 840/2011, em seu art. 193, inciso X, prevê como infração grave a prática de atos de comércio na condição de sócio gerente, conforme descrito a seguir:

Art. 193. São infrações graves do grupo I:

[...]

X – participar de gerência ou administração de sociedade ou empresa privada, personificada ou não personificada, salvo:

a) nos casos previstos nesta Lei Complementar;

b) nos períodos de licença ou afastamento do cargo sem remuneração, desde que não haja proibição em sentido contrário, nem incompatibilidade;



c) em instituições ou entidades beneficentes, filantrópicas, de caráter social e humanitário e sem fins lucrativos, quando compatíveis com a jornada de trabalho.

O preceito em análise refere-se de forma proibitiva às sociedades simples e às empresárias, assim como às personificadas e às não personificadas. Essa previsão legal visa evitar que o servidor público exerça, em nome próprio, o comércio, ou que administre e gerencie uma sociedade privada. Logo, ao ingressar no serviço público, o servidor renuncia a uma série de direitos, dentre eles a livre atividade empresarial, tendo em vista o conflito de interesses entre o interesse privado e o dever funcional das autoridades públicas da Administração.

Esse dispositivo legal visa tutelar e evitar conflitos de interesse entre o público e o privado, coibindo a possibilidade da sociedade obter qualquer beneficiamento, vantagem ou diferenciação em razão do servidor que, dotado de prerrogativas em razão do cargo que ocupa, seja o sócio gerente da pessoa jurídica. Há de se avaliar a ocorrência de forma contínua e duradoura.

A título exemplificativo sobre esse assunto cabe citar o Parecer nº 404/2011 – PGFN/COJED:

Há a necessidade de que se tenha um conjunto idôneo de atos a fim de se constatar de forma segura que determinada pessoa participe da administração ou exerça a gerência de uma sociedade empresarial, principalmente se levarmos em consideração que para a infração disciplinar em questão a pena correspondente é a máxima existente na seara administrativa, qual seja a demissão.

O Superior Tribunal de Justiça - STJ apresenta entendimento quanto à possibilidade de demissão de servidor que pratica tal infração ou mesmo destituição do cargo em comissão, caso configurado seu cunho permanente, a saber:

MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. AGENTE DA POLÍCIA FEDERAL. TRANSGRESSÃO DISCIPLINAR. ATOS DE COMÉRCIO. INFRAÇÃO DE CUNHO PERMANENTE. TERMO INICIAL. CESSAÇÃO DA PRÁTICA DA INFRAÇÃO. PENA. DEMISSÃO. INOCORRÊNCIA DA PRESCRIÇÃO. REAPRECIÇÃO DO ACERVO FÁTICO PROBATÓRIO DOS CADERNOS ADMINISTRATIVOS. AUSÊNCIA DE HABITUALIDADE. INADEQUAÇÃO DA VIA MANDAMENTAL. SEGURANÇA DENEGADA.

1. A disposição legal determina que, tratando-se de transgressão de caráter permanente, o prazo prescricional de cinco anos contar-se-á do dia em que cessou a permanência.

[...]

4. As questões suscitadas pelo impetrante atinentes à alegada inconsistência do conjunto probatório e à ausência de habitualidade do exercício de atos de comércio ou de administração de empresas não são passíveis de reapreciação, na via mandamental, cuja prova pré-constituída deve ser irrefutável quanto à suposta existência do direito líquido e certo pleiteado na via eleita. (MS 14.672/DF. Rel Min Adilson Vieira Macabu. Julg em 09/02/2011).



### **Causa**

- Ausência de prévia investigação por parte do Órgão quanto ao cumprimento dos requisitos necessários à posse em cargo público, conforme previsão legal.

### **Consequência**

- Servidor Público registrado como sócio gerente em empresa privada, contrariando preceito legal.

### **Recomendação**

- Realizar análise relativa ao cumprimento dos requisitos necessários à investidura no cargo por parte do servidor bem como no que tange às vedações e/ou proibições previstas na legislação, à época da sua posse em cargo público efetivo ou não efetivo.

## **2.1.6 - PARTICIPAÇÃO DAS EMPRESAS VIAÇÃO PIONEIRA, CIDADE BRASÍLIA E VIAÇÃO PLANETA CONSTITUINDO GRUPO ECONÔMICO NO CERTAME LICITATÓRIO, CONTRARIANDO PREVISÃO DO EDITAL DA CONCORRÊNCIA Nº 01/2011 – ST**

### **Fato**

O processo nº 098.006.205/2012 tem como objeto o procedimento de avaliação e fornecimento da certidão descritiva de capacidade técnico-operacional às empresas Viação Pioneira, Cidade Brasília - CNPJ nº 05.830.996/0001-86 e Viação Planeta – CNPJ nº 00.019.703/0001-61. Esse procedimento era realizado no âmbito do DFTRANS, a fim de comprovar a habilitação técnica de empresas interessadas em participar da Concorrência nº 01/2011 – ST.

Reitera-se que o Edital da Concorrência, em seu item 16, estabelecia as regras para participação. O subitem 16.1.2 vedava a participação de empresas pertencentes ao mesmo Grupo Econômico, conforme descrito a seguir:

16.1.2 - Será vedada a participação de pessoas jurídicas, isoladas ou consorciadas, que se enquadrem nas seguintes condições:

[...]

g) Que tiverem controle societário e/ou administradores comum (uns) com outro proponente ou pessoa jurídica integrante de outro consórcio que concorre em qualquer dos lotes desta licitação.



A melhor caracterização de grupo econômico no Ordenamento Jurídico está prevista no art. 2º, §3º da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, a saber:

Art. 2º - Considera-se empregador a empresa, individual ou coletiva, que, assumindo os riscos da atividade econômica, admite, assalaria e dirige a prestação pessoal de serviço.

[...]

§ 2º - Sempre que uma ou mais empresas, tendo, embora, cada uma delas, personalidade jurídica própria, estiverem sob a direção, controle ou administração de outra, constituindo grupo industrial, comercial ou de qualquer outra atividade econômica, serão, para os efeitos da relação de emprego, solidariamente responsáveis a empresa principal e cada uma das subordinadas.

Às fls. 12 a 15 do referido processo, consta a manifestação do DFTRANS no que tange à comprovação da capacidade técnica das empresas supracitadas para participação na Concorrência nº 01/2011 – ST. Observa-se que a análise feita por parte da Autarquia visou avaliar a aptidão profissional e operacional dos licitantes para execução do objeto contratado, para comprovação de que o particular interessado já tenha prestado serviço similar ao do certame, comprovado por meio de atestados fornecidos, assim como demonstrar que a estrutura da empresa seria compatível com o vulto e a complexidade do objeto do contrato.

Foi possível observar que as empresas Viação Pioneira, Viação Planeta e Cidade Brasília participaram da seleção de maneira independente, como três licitantes diferentes e não como Consórcio como permitido pelo Edital.

Verifica-se o Parecer emitido pelo Chefe do Serviço Jurídico da Entidade, comunicando a capacidade operacional das empresas, confirma inclusive que as empresas compartilhavam a estrutura financeira e operacional, o que caracterizaria a existência de grupo econômico e consequentemente inviabilizaria a participação destas empresas de forma independente:

Submeti o feito à Gerência de Custos e Tarifas da Diretoria Técnica desta Autarquia, unidade orgânica competente para análise de prestações de contas formuladas pelas permissionárias para que respondesse quem administrava as empresas acima citadas no âmbito daquela gerência (fls. 3 verso), vindo a informação de que " o Sr. Silvio Feitosa é o Gerente de contato para demandas de ordem financeira (relativo à prestação de contas de despesas com pessoal) para as empresas Viação Pioneira, Viação Cidade Brasília e Viação Planeta, e o Sr. Maurício Moreira como Diretor operacional das mesmas.

[...]

Daí porque constato, em exame de prelibação, a existência de grupo econômico. Sendo assim, dou a este opimento força de certidão e determino que seja entregue ao requerente cópia para utilização nos fins de direito.



No caso das citadas empresas, o grupo econômico ficou configurado haja vista o compartilhamento da estrutura operacional, assim como da direção. Torna-se relevante citar o posicionamento do STJ quanto à existência de grupo econômico, a saber:

[...]

3. Irrefutável a exegese conferida pelo TRF/4ª Região à regra do § 2º, art. 2º da CLT, no sentido de que "o simples controle acionário de várias empresas por uma ou mais pessoas físicas não é suficiente para a caracterização do grupo econômico - que pressupõe a existência de uma empresa principal e outras subordinadas -, para efeito de configurar a solidariedade passiva". A redação do citado dispositivo é clara ao exigir, para a configuração do grupo econômico a existência de uma ou mais empresas que estejam sob a direção, controle ou administração de outra empresa principal. Assim, não tem qualquer relevância jurídica o fato de o responsável pela executada CN EDITORA DE JORNAIS figurar também no quadro societário da recorrida BIMARK GRÁFICA E EDITORA LTDA. (REsp 824667. Primeira Turma. Rel Min José Delgado. Julg em 17/08/2006)

O ponto é que, à época da análise da formação de grupo econômico, a Comissão Especial de Licitação manteve-se parcial, pois se limitou apenas a analisar os contratos sociais trazidos pelas empresas licitantes ao certame, com a consequente habilitação da Viação Pioneira e inabilitação as demais, contrariando o Edital da licitação.

Com isso, com base no Parecer apresentado pelo DFTRANS, é irrefutável que as três empresas operavam o transporte público coletivo de forma conjunta, tendo em vista inclusive o compartilhamento das seções financeira e operacional. Diante de tais constatações, as citadas empresas sequer poderiam ter participado do certame de forma independente. Ademais, a Viação Pioneira foi vencedora da licitação, no que tange à Bacia 2 do STPC.

As fases do procedimento licitatório, assim como o conteúdo do contrato e a sua execução devem corresponder fielmente ao previsto no instrumento convocatório que o antecede, base que disciplina a licitação pública e o contrato administrativo. Em razão do princípio da Vinculação ao Edital, a partir da inauguração da fase externa do procedimento licitatório, a Administração e os licitantes ficam restritos ao que lhes é solicitado ou permitido, com relação ao procedimento, à documentação, às propostas, ao julgamento e ao contrato.

Com esse entendimento, destaca-se a manifestação do Tribunal de Contas da União:

Observe o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, previsto artigos 3º e 54, § 1º, da Lei 8.666/1993, abstendo-se de prever nas minutas de contratos regras distintas das fixadas no edital. (Acórdão 668/2005 - Plenário Rel. Min. Augusto Sherman Julg. em 25/05/2005)

Nesse sentido, o Superior Tribunal de Justiça decidiu que:



Dentre os princípios que refém a licitação, temos o da Vinculação ao Instrumento Convocatório, que se traduz na regra de que o edital deve prevalecer, vez que faz lei entre as partes, ou seja, vincula aos seus termos tanto os licitantes como a Administração que o expediu. Tal princípio está previsto no art. 3º, caput, da Lei nº 8.666/1993 e no art. 2º da Lei nº 9.784/1999. Assim, estabelecidas as regras da licitação, elas se tornam inalteráveis para aquele certame, até o final do procedimento (STJ, Resp nº 354.977, 1ª Turma, Rel. Min. Humberto Gomes de Barros. Julg. 18.11.2003)

### **Causa**

- Descumprimento de preceito existente no Edital da Concorrência nº 01/2011.

### **Consequência**

- Inobservância de Parecer emitido pelo DFTRANS, com relação à caracterização de grupo econômico por parte de empresas participantes da licitação;
- Habilitação da empresa Viação Pioneira.

### **Recomendações**

- Ao realizar uma licitação, efetuar exame criterioso dos documentos apresentados pelos licitantes durante a fase de habilitação do certame, a fim de verificar a existência de possíveis grupos econômicos contrariando o Edital da licitação;
- Instaurar Processo Disciplinar visando apuração dos fatos e imputação de responsabilidades no que tange à habilitação da empresa Viação Pioneira na Concorrência nº 01/2011 – ST.

## **3 - PONTO CRÍTICO DE CONTROLE - Licitações realizadas em desconformidade com a Lei n.º 8.666/93.**

### **3.1 - A licitação encontra motivação e apresenta suporte fático e jurídico?**

## **GESTÃO DE SUPRIMENTOS DE BENS E SERVIÇOS**



### **3.1.1 - ADOÇÃO DO MODELO DE CONCESSÃO POR BACIAS OU LOTES DIVIDIDOS EM CINCO ÁREAS COM CADA LOTE DESTINADO A UM CONCESSIONÁRIO OPERADOR, CONTRARIANDO A LEGISLAÇÃO**

#### **Fato**

À época da realização da fase interna da Concorrência nº 01/2011 – ST, os estudos técnicos apresentados pelo Consórcio LOGIT-LOGITRANS indicaram a adoção do modelo de concessão por lotes ou bacias para o Sistema de Transporte Público Coletivo do DF, considerando a abrangência do Distrito Federal e a demanda por distribuição das linhas, sendo que cada Bacia deveria ser subdividida em áreas homogêneas sem descontinuidade física considerável.

Diante disso, o Edital da Concorrência estabeleceu que a outorga de concessão para prestação do serviço Básico Rodoviário do STPC seria distribuída em cinco lotes. De acordo com o item 3.1, inciso XIII do referido documento:

XIII. Lote: área geográfica (também denominada bacia) correspondente ao objeto da concessão titularizada por cada CONCESSIONÁRIA, compreendendo todas as linhas atuais, definidas no Anexo II do presente edital para início da operação dos serviços licitados, e as futuramente criadas, modificadas ou incorporadas na forma estabelecida no presente Edital.

Logo, conclui-se que os itinerários ou linhas existentes em cada Bacia seriam operados por uma empresa ou consórcios de empresas. Reitera-se que o certame licitatório foi realizado com base principalmente nas Leis Federais nºs 8.666/1993 e 8.987/1995, bem como pela Lei Distrital nº 4.011/2007, que dispõe sobre os serviços de transporte público integrante do STPC.

Todavia, a operação de um conjunto de linhas ou itinerários por um único concessionário contraria o art. 2º da Lei nº 1.387/1997, que assim estabelece:

Art. 2º O Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal terá em funcionamento, no mínimo, duas empresas para a exploração de cada linha ou trecho.

§1º É vedada a exploração da mesma linha ou trecho por empresas vinculadas ao mesmo grupo econômico.

Observa-se que a Lei nº 1.387/1997 objetiva inviabilizar o monopólio econômico nas licitações de transportes. Ademais, essa lei trata de regras específicas de licitação (uma vez que as normas gerais de licitação são privativas da União).

O serviço de transporte público coletivo de passageiros é essencial, cuja organização e prestação competem ao município, conforme disposto no art. 30, inciso V da Constituição Federal. Diante disso, o Edital não poderia simplesmente “inovar”, com a



previsão de um concessionário para prestação de serviços de transporte em cada linha ou itinerário, levando em consideração que a Lei nº 1.387/1997 trata-se de uma lei específica ao transporte público distrital e inclusive encontra-se vigente. Logo, conclui-se que a atuação da Secretaria de Transporte nessa situação, contrariou o Princípio da Legalidade.

Acrescenta-se também o art. 7º da Lei nº 8.987/1995, ao estabelecer dentre os direitos dos usuários, “obter e utilizar o serviço, com liberdade de escolha entre vários prestadores de serviços, quando for o caso, observadas as normas do poder concedente.”

### **Causa**

- Existência de somente uma concessionária à prestação dos serviços de transporte público coletivo em cada lote ou bacia, em descumprimento à Lei Distrital nº 1.387/1997.

### **Consequência**

- Possível existência de monopólio no serviço de transporte público, considerando a existência de somente uma empresa concessionária operando em cada lote;

- Restrição na oferta de serviços de transporte público aos usuários.

### **Recomendações**

a) Nas licitações envolvendo a concessão do Sistema de Transporte Público Coletivo do DF, obedecer aos preceitos legais da Lei nº 1.387/1997, garantindo a presença de no mínimo duas empresas prestando serviço em cada linha existente no sistema, independentemente do modelo de operação adotado;

b) realizar estudos a fim de verificar a viabilidade técnica, operacional, jurídica e financeira da disponibilização de linhas e/ou itinerários de cada lote a outras empresas para prestação de serviços de transporte com as devidas alterações contratuais, no intuito de assegurar a existência de pelo menos duas concessionárias em operação.

c) Efetuar consulta à PGDF, no intuito de avaliar a aplicabilidade da Lei nº 1.387/1997 no que tange à Concorrência nº 01/2011 – ST e seu modelo de Bacias por áreas geográficas e a destinação de cada uma delas a um operador concessionário.



### **3.1.2 - REALIZAÇÃO DE CERTAME LICITATÓRIO SEM A INDICAÇÃO DE PROGRAMA DE TRABALHO ESPECÍFICO NO EDITAL PARA DESPESAS RESULTANTES DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE TRANSPORTE PÚBLICO**

#### **Fato**

No Brasil, o custeio da operação do Sistema de Transporte Público, veículo urbano, é feito com base na tarifa paga pelos usuários dos serviços de transporte. O valor da tarifa, via de regra, representa montante suficiente para remuneração do concessionário e custeio das despesas necessárias para a prestação de serviço de maneira eficaz, bem como ao atendimento das necessidades de expansão e melhoramento do serviço.

O item 3, incisos XVII e XX do Edital estabeleciam como seria efetuada a remuneração da concessionária e subsídios repassados pelo Distrito Federal:

XVII. REMUNERAÇÃO DA CONCESSIONÁRIA: montante que será auferido pela concessionária, por meio da arrecadação da Tarifa Usuário em espécie, nos ônibus e, quando houver, terminais e estações de transbordo do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal - STPC/DF, e dos 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, correspondendo ao valor de sua Tarifa Técnica vencedora da licitação, atualizada de acordo com as hipóteses de revisão e reajuste previstas no Contrato de Concessão, multiplicada pelo número de passageiros pagantes transportados pela mesma concessionária, registrados no Sistema de Bilhetagem Automática.

XX. SUBSÍDIO: valores repassados pelo Governo do Distrito Federal à Conta de Compensação, destinados ao custeio de benefícios de gratuidades e de benefícios tarifários;

O Poder Público fixa a tarifa a ser paga pelos usuários, como remuneração pela execução do serviço. Trata-se, portanto, de um preço público, ficando a sua fixação sob a competência do Poder Concedente.

Os usuários Portadores de Necessidades Especiais do STPC são beneficiados pela gratuidade, nos termos do art. 339 da Lei Orgânica do DF, no que tange ao serviço básico de transportes e serviço complementar rural. A Lei nº 4.583/2011 assegura também a gratuidade nas linhas do serviço básico de transporte público coletivo de passageiros estudantes do ensino superior, médio e fundamental, inclusive a alunos de cursos técnicos e profissionalizantes, da área urbana, inclusive quando operados por micro-ônibus, metrô e veículos leve sobre trilhos – VLT ou sobre pneus - BRT. Tais gratuidades são custeadas integralmente pelo Distrito Federal, por intermédio de repasses efetuados pelo DFTRANS.



No âmbito do Distrito Federal, as empresas operadoras do sistema são remuneradas conforme o valor da tarifa técnica por passageiro transportado como remuneração da concessão e manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, multiplicado pelo número de usuários pagantes transportados.

Diante disso, o Poder Público efetua repasses de recursos financeiros às operadoras a título de complementação da Tarifa Usuário, a fim de garantir o pagamento da remuneração da operadora do sistema. Observa-se que a cláusula XVII, item 7 prevê que, alterado o valor da Tarifa Técnica, cabe ao Poder Público decretar o valor da Tarifa Usuário e, se necessário, ajustar o subsídio pago às empresas, em montante suficiente para incrementar recursos na Conta de Compensação e garantir o pagamento da remuneração da concessionária.

Desde o início da operação com base nos contratos vigentes, até 11/08/2015, o Poder Público repassou R\$ 287.693.276,09 às operadoras do sistema, a título de complementação tarifária, para custeio da diferença entre a tarifa técnica e a tarifa usuário, conforme tabela apresentada abaixo:

EMPRESA	PERÍODO	VALOR – TARIFA TÉCNICA (A)	VALOR – TARIFA USUÁRIO (B)	COMPLEMENTAÇÃO PELO PODER PÚBLICO (A-B)
Piracicabana	2013	7.346.305,32	6.641.772,00	704.533,32
	2014	138.290.045,95	106.483.470,25	31.806.575,70
	2015	101.044.128,92	69.592.016,50	31.452.112,42
Pioneira	2013	19.393.217,18	20.885.146,25	(1.491.929,07)
	2014	96.789.838,44	95.105.328,75	1.684.509,69
	2015	109.015.864,16	74.195.254,00	34.820.610,16
HP/ITA - Urbi	2014	127.816.689,04	101.877.276,25	25.939.412,79
	2015	99.924.526,99	71.533.018,50	28.391.508,49
Marechal	2013	11.333,63	8.185,50	3.148,13
	2014	84.594.958,88	61.029.725,60	23.565.233,28
	2015	97.465.798,46	49.904.306,00	47.561.492,46
São José	2013	18.116.012,30	13.593.787,25	4.522.225,05
	2014	132.290.628,25	99.497.644,79	32.792.983,46
	2015	87.016.892,21	61.076.032,00	25.940.860,21
TOTAL		1.119.116.239,73	831.422.963,64	287.693.276,09

FONTE: Relatório – Gerência de Custos e Tarifas/DT/DFTRANS

Ademais, considerando os dispêndios efetuados pelo Distrito Federal em razão das gratuidades de PNE's e Passe Livre Estudantil, foram repassados R\$ 270.200.162,62 em 2014 e 279.439.340,93 em 2015 (até 11/08/2015).

ANO	SUBSÍDIO	VALOR (R\$)
2014	COMPLEMENTAÇÃO PELO PODER PÚBLICO – TARIFA TÉCNICA	115.788.714,92
	PNE	50.684.867,43



ANO	SUBSÍDIO	VALOR (R\$)
	PASSE LIVRE ESTUDANTIL	103.726.580,27
	TOTAL	270.200.162,62
2015	COMPLEMENTAÇÃO PELO PODER PÚBLICO – TARIFA TÉCNICA	168.166.583,74
	PNE	37.813.924,06
	PASSE LIVRE ESTUDANTIL	73.458.833,13
	TOTAL	279.439.340,93

Considerando a composição das fontes de recursos existentes, a parcela do financiamento do serviço de transporte é garantida por toda a sociedade, por meio do Orçamento do Distrito Federal, caracterizado assim os subsídios (diretos no caso das gratuidades e indiretos no caso da complementação de tarifa) à operação dos serviços. A adoção deste modelo visa à redução do nível de tarifa ao usuário direto, podendo também comprometer parcela do orçamento do ente federativo.

Há localidades em que além da remuneração baseada na tarifa paga pelo usuário do sistema de transporte, o Poder Público efetua complementação mediante subsídios provenientes de recursos financeiros dos respectivos orçamentos anuais. Os subsídios aos operadores objetivam permitir a diminuição do nível geral das tarifas e é importante associá-los a critérios de eficiência e outras formas de regulação que desestimulem o aumento dos custos operacionais sem melhoria na qualidade dos serviços.

Essa sistemática existe em cidades no Brasil e no exterior, como o Município de São Paulo, onde 21% da tarifa é pago pela Prefeitura Municipal, cujos subsídios em 2014 alcançaram R\$ 1,45 bilhão, segundo Secretaria Municipal de Transportes. No Distrito Federal, o Poder Público foi responsável por 36,80% dos recursos financeiros existentes no sistema no mesmo exercício.

Até 11/08/2015, o DF subsidiou 46,13% do valor total de recursos utilizados no âmbito do STPC, percentual de subsídio estatal semelhante ao existente no sistema de transporte de capitais europeias como Berlim e Madri, conforme informações do site [antp.org.br](http://antp.org.br):

TOTAL DE RECURSOS DO SISTEMA (A)	SUBSÍDIO DO PODER PÚBLICO (B)	A/B (%)
2014 - 734.193.608,26	270.200.162,62	36,80%
2015 - 605.739.958,93	279.439.340,93	46,13%

Chama atenção o fato do Edital não referenciar de maneira clara e objetiva qual Programa de Trabalho originaria a dotação orçamentária para subsídio complementar a ser pago às operadoras do STPC, tendo em vista desvinculação existente entre o valor da Tarifa Usuário vigente e o valor da Tarifa Técnica paga.



Considerando a previsão editalícia quanto à possibilidade de aumentos da Tarifa Técnica e a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos Contratos de Concessão, observa-se o crescimento do dispêndio de recursos por parte do Distrito Federal na forma de subsídio complementar às empresas, criando uma despesa de caráter contínuo e comprometendo o orçamento do exercício.

Em 14/08/2015, foi promulgada a Lei nº 5.516/2015 que instituiu Crédito Suplementar no valor de R\$ 52.870.534,00 ao Programa de Trabalho 26.453.6216.2458.0001 – Gestão e Manutenção do Sistema de Transporte Público do DF. Originalmente, a LOA 2015 disponibilizou R\$ 6.000.000,00, com abertura de créditos adicionais no valor de R\$ 196.850.534,00, configurando despesa autorizada de R\$ 202.850.534,00. Essa situação não é razoável, tendo em vista que o contribuinte arca com valores crescentes a título dos repasses efetuados pela Administração às empresas do sistema de transporte por uma prestação de serviços ainda caracterizado pela ineficiência e pela qualidade questionável.

A propósito, a exigência de previsão orçamentária decorre da Lei nº 8.666/1993, que, em seu art. 7º §2º inciso III revela que os serviços somente podem ser licitados quando houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de sua execução.

Quanto a tal situação, o Tribunal de Contas da União proferiu Acórdão nº 4775/2011:

9.1. determinar à Prefeitura de Alto Paraíso de Goiás/GO que quando da aplicação de recursos públicos federais:

[...]

9.1.2. em respeito ao disposto no art. 7º, § 2º, inciso III, da Lei n. 8.666/1993, não realize licitação sem previsão de recursos orçamentários suficientes ou com previsão ilimitada de recursos para a execução do respectivo objeto no exercício financeiro em curso; (Acórdão 4775/2011 – Primeira Turma. Rel. Min Marcos Bemquerer. Julg em 21/06/2011)

### **Causa**

- Falhas na licitação da Concorrência nº 01/2011 – ST, considerando a não indicação do Programa de Trabalho específico contendo a dotação orçamentária destinada ao pagamento do subsídio indireto a título de complementação da Tarifa Usuário;

### **Consequência**

- Aberturas de créditos adicionais periodicamente, a fim de garantir os recursos necessários aos pagamentos das empresas operadoras do STPC;



- Impossibilidade de contratação por ausência de orçamento para cobrir as despesas.

### **Recomendação**

- Ao realizar uma licitação, indicar o respectivo Programa de Trabalho no Projeto Básico e no Edital, a fim de assegurar os recursos necessários ao pagamento das obrigações decorrentes dos serviços a serem executados durante os exercícios financeiros de vigência do contrato.

### **3.1.3 - FALHAS DE PLANEJAMENTO NA ELABORAÇÃO DO PROJETO BÁSICO E NO EDITAL DE LICITAÇÃO DA CONCORRÊNCIA PARA A CONTRATAÇÃO DA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO NO DF**

A elaboração de um projeto básico consistente e com detalhamento rigoroso das especificações do serviço a ser contratado é fundamental para o sucesso da concessão de transporte coletivo urbano local. É o projeto básico responsável por demonstrar todas as características da realidade urbana onde se prestará o serviço, incluindo dados sobre a demanda local, a topografia, o tipo de via em que circulará o transporte, os horários de pico, o tamanho da frota necessária ao serviço, a idade média e máxima da frota, os custos que compõem a tarifa e toda as variáveis que interferirão no desempenho do serviço.

Dentre os termos do Projeto Básico, deve-se prever que o concessionário não atuará na função de planejamento e controle do serviço, pois esta tarefa cabe à Administração Pública. Por isso, o Governo deve rotineiramente avaliar o serviço com levantamentos de informações sobre o cumprimento do contrato, a demanda de passageiros, a receita do concessionário e os custos para que se proceda à atualização dos valores da tarifa técnica. Caso o ente federativo não possua condições técnicas para efetuar tal levantamento, poderá contratar uma entidade privada para isto, desde que tenha absoluta independência acerca dos prestadores do serviço.

O Processo nº 090.000.455/2010 foi autuado em 01/09/2010 para abertura de licitação para contratação de frota complementar com finalidade de atender determinação objeto de Ação Civil Pública nº 2001.01.1.0 10242-8. Tal ação impôs ao DF realizar, no prazo de 180 dias, licitação para todas as linhas do transporte público coletivo do Distrito Federal a fim de admitir tantos concessionários quanto necessários para eliminar e evitar a formação de oligopólios.

O novo modelo apresentou algumas mudanças em relação ao anteriormente adotado, dentre elas a forma de concessão passou de modelo por linha para modelo por bacia



operacional, operação exclusiva de cada concessionária em cada bacia com linhas compartilhadas entre duas bacias.

Em junho de 2010, havia 2.979 veículos em operação no sistema. Ao se mudar o sistema houve a apresentação do diagnóstico da situação anterior para fins de comparação e avaliação da melhor forma de explorar o serviço e remunerá-lo, tendo o Tribunal de Contas do DF considerado atendida essa explicação por meio da Decisão nº 446/2012.

Na folha 74, na qual consta o Plano Diretor de Transporte Urbano, há um gráfico comparativo com os seguintes dados relativos a 2010:

PARÂMETROS	STPC DF(RODOVIÁRIO)	MÉDIA DE CIDADES > 1 MILHÃO DE HABITANTES
IPK (passageiros por quilômetro)	1,10	2,16
Passageiros por veículo/dia	350	553
Frota média por linha	3,0	7,5
Idade da frota (anos) *	5,6 (total) 6,2 (ônibus) 2,0 (micros)	3,7
Tarifa Média ( R\$)	2,52	2,26

Frota: STPC/DF 2971=veículos e semiurbanos = 977 veículos

\*710 veículos com mais de 10 anos

Fonte: DFTrans, NTU e ANTP 2009/2010.

Às folhas 1776 a 1779, a LOGIT/LOGITRANS justifica a opção de se licitar o serviço de transporte por bacias e recomenda, ante a distribuição de linhas e ao fator geográfico específico do DF, a quantidade de 5 bacias. Enfatiza ainda que:

Os casos mais recentes observados no Brasil tem estabelecido as concessões em bacias ou áreas, como ocorreram nas cidades de São Paulo (8 bacias), Rio de Janeiro (4 bacias), Belo Horizonte (4 bacias) e Curitiba (3 bacias). No caso das quatro cidades citadas além das bacias (lotes) operacionais existe uma área central neutra para onde convergem os outros lotes. Em geral esta bacia central não é concessionada a nenhum consórcio operacional, pois se trata de uma região que concentra destinos de viagens de todas as zonas da cidade. Tal tendência se justifica pela ampliação da escala de operação de pequenas e médias empresas a conjuntos maiores de serviços abrangidos em áreas ou bacias operacionais onde consórcios empresariais obtêm maior eficiência dos serviços e menores custos de operação, viabilizando a implantação de redes integradas de linhas e serviços com menores tarifas ao usuário. Ou seja, a otimização operacional dos serviços tem proporcionado maior mobilidade urbana, pois a integração de serviços transforma os sistemas de linhas isoladas em redes de serviços integrados atendendo melhor aos usuários em seus desejos de deslocamento.

O Relatório Final da LOGIT/LOGITRANS, responsável por elaborar os estudos técnicos para suporte da licitação, sugeriu a concessão de 05 bacias. (fls. 1655 a 2084).



Vale informar que a Sociedade de Transportes Coletivos de Brasília Ltda – TCB não foi considerada no planejamento do edital de modo a complementar o sistema e fortalecê-la como empresa de importância estratégica para o Governo, pois recebe tarifa usuário que é então mais barata, ou seja, sobrevive com menos. Pelo contrário, a TCB (empresa pública de prestação de serviços de transporte no DF), foi relegada a ficar com as linhas atuais sem possibilidade de atuar em novas linhas e sem crescimento.

A taxa interna de retorno (TIR) atribuída à prestação do serviço foi plotada em 12% correspondente à tarifa máxima. De acordo com a página 240 do Relatório da LOGIT/LOGITRANS, folha 1896, as empresas operadoras tem direito a remuneração justa do capital investido na frota. Essa remuneração, no Distrito Federal, é de 12% ao ano, informação esta repetida na folha 1901. No entanto, em pesquisas realizadas em sistemas de transporte coletivo de outras cidades foram verificadas taxas menores a exemplo da capital Florianópolis (8,61%), das rodovias federais que tem taxa fixada pelo governo federal em 7,2%, como a BR 101 resultantes do Plano Logística Brasil – Programa de Investimentos em Logística.

O Consórcio LOGIT/LOGITRANS elaborou os estudos técnicos que culminaram na apresentação do Relatório Final, em fevereiro de 2012, com as minutas do projeto básico, edital de licitação e do contrato de prestação do serviço. (fls. 1665/1984). Pelos estudos realizados, o consorcio concluiu pela vantajosidade de se realizar o certame por bacias e não por frotas/linhas como havia proposto a ST no edital anterior. Após a conclusão dos estudos, a ST enviou as minutas para análise da PGDF em 22/02/2012 (fl. 2090). A PGDF produziu o Parecer nº 138/2012, de 29/02/2012( fls. 2101/ 2116), no qual analisa as minutas e pontua que:

- ✓ O projeto básico não foi formalmente aprovado pela autoridade competente;
- ✓ Não consta a publicação do ato justificando a conveniência da outorga da concessão conforme prevê o art. 5º da Lei 8987/95;
- ✓ Necessidade de reimprimir a minuta do edital e do contrato preenchendo os espaços vazios que foram apresentados;
- ✓ a alteração redacional dos itens 5.4.1 e/ou 6.2 da minuta, de maneira a deixar indene de dúvidas a vedação de utilização do subsídio para fins outros que não o estrito custeio das gratuidades legais;
- ✓ Não há na minuta menção às "condições para prorrogação do contrato" (art. 23, inciso XII), "obrigatoriedade, forma e periodicidade da prestação de contas da concessionária ao poder concedente" (inciso XIII) e " exigência da publicação de demonstrações financeiras periódicas da concessionária" (inciso XIV), cláusulas essenciais do contrato de concessão por expressa dicção legal. Por essa razão,



recomenda-se incluir tais tópicos na versão final da minuta do contrato de concessão;

- ✓ necessidade de reapreciação ou apresentação de justificativas acerca dos valores estabelecidos para a exigência de patrimônio líquido mínimo a título de qualificação econômico-financeira, bem como da garantia de participação da licitação e garantia de execução contratual.

Em 01/03/2012, o Secretário de Transportes, por meio de Despacho Urgente endereçado à Subsecretaria de Políticas de Transporte e Transito, determinou o atendimento das colocações da PGDF. (fl. 2122).

Em 24/02/2012, foi publicada no DODF a Portaria 13, de 22/02/2012, pelo Secretário de Transportes (fl. 2123), citando os referidos estudos técnicos que culminaram com as minutas do projeto básico, do edital de licitação e do contrato, e nomeando a comissão especial de licitação para promover todos os atos necessários à realização do certame com os seguintes integrantes na ordem nome, matrícula e cargo: [REDACTED], presidente; [REDACTED], [REDACTED], membro da ST; [REDACTED], [REDACTED], membro da ST, [REDACTED], membro do DFTRANS, [REDACTED], [REDACTED], membro do DFTRANS.

A Secretaria de Transportes-ST publicou a justificativa da outorga no DODF, em 24/02/2012 (fl. 2124), atendendo assim a pontuação da PGDF no Parecer nº 138/2012. A minuta do contrato consta às folhas 2161/2189, entretanto, não consta a aprovação das minutas pelo Secretário. As folhas 2190/2201 consta o documento intitulado “Anexo II.1 – informações gerais do STPC DF”, o que deveria ser o projeto básico. As folhas 2202/2353 consta o “Anexo II.2: Especificação dos Lotes Licitados (bacias)”. Nas folhas 2354/2360 consta o “Anexo II.3: Diretrizes para melhoria futuras na infraestrutura do STPC DF”.

Na folha 8896 consta a aprovação do Projeto Básico pelo então Secretário de Transportes [REDACTED], datado de 01/03/2012. Em 02/03/2012, foi publicado no DODF nº 44, de 02/03/2012, o aviso de licitação da Concorrência Pública nº 01/2011-ST, (folha 8865).

Nas folhas 8866 a 8899, consta o edital da licitação rubricado em todas as folhas pela comissão de licitação e assinado ao final, pelo então Secretário de Estado e pelo Presidente da Comissão Especial de Licitação, no entanto, sem constar os nomes completos dos signatários.

A Comissão foi nomeada após os estudos elaborados pelo consórcio, os quais resultaram no edital, projeto básico e minuta de contrato e, portanto, não participou de sua elaboração. Assim, cabe o questionamento se a comissão teria a necessária capacidade técnica e legal para prosseguir com os atos procedimentais da licitação deste ponto em diante, haja



vista ela não ter participado da elaboração dos documentos. Este fato é corroborado pelas informações prestadas à CPI dos transportes da Câmara Legislativa do DF e ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios.

Ademais, não há, nos registros do processo, justificativas ou informações de que a CODEPLAN, órgão que colabora com a elaboração do planejamento de longo prazo no DF, e o DFTRANS, responsável pela elaboração do edital anterior (Concorrência nº 04/2010), não possuem corpo técnico com a capacidade de participar da elaboração do edital ou do projeto básico da contratação. Nos documentos acostados aos autos, também não há projeto básico elaborado pela Secretaria de Transportes mas, sim, a cópia de partes do relatório da LOGIT/LOGITRANS com informações técnicas sobre o STPC/DF como sendo o projeto básico, conforme supracitado.

É certo que a competência para a elaboração do edital é da autoridade competente, conforme o art. 40 da Lei nº 8.666/93. E ainda, de acordo com o art. 9º da lei 8666/93:

Art. 9º Não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução de obra ou serviço e do fornecimento de bens a eles necessários:

I - o autor do projeto, básico ou executivo, pessoa física ou jurídica;

II - empresa, isoladamente ou em consórcio, responsável pela elaboração do projeto básico ou executivo ou da qual o autor do projeto seja dirigente, gerente, acionista ou detentor de mais de 5% (cinco por cento) do capital com direito a voto ou controlador, responsável técnico ou subcontratado;

III - servidor ou dirigente de órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação.

§ 1º É permitida a participação do autor do projeto ou da empresa a que se refere o inciso II deste artigo, na licitação de obra ou serviço, ou na execução, como consultor ou técnico, nas funções de fiscalização, supervisão ou gerenciamento, exclusivamente a serviço da Administração interessada.

§ 2º O disposto neste artigo não impede a licitação ou contratação de obra ou serviço que inclua a elaboração de projeto executivo como encargo do contratado ou pelo preço previamente fixado pela Administração.

§ 3º Considera-se participação indireta, para fins do disposto neste artigo, a existência de qualquer vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira ou trabalhista entre o autor do projeto, pessoa física ou jurídica, e o licitante ou responsável pelos serviços, fornecimentos e obras, incluindo-se os fornecimentos de bens e serviços a estes necessários.

§ 4º O disposto no parágrafo anterior aplica-se aos membros da comissão de licitação.

Quanto à tarifa básica do usuário do sistema de transporte coletivo urbano do DF, constata-se sua defasagem há bastante tempo tendo por base levantamento realizado pela Agência Nacional dos Transportes Públicos, onde se verifica que a tarifa permaneceu por quase 10 anos no mesmo valor em comparação com outras capitais brasileiras, conforme demonstrado baixo:



Município	Jun/05	Set/06	Mai/07	Jan/08	Jul/09	Jul/12	Jul/13	Jul/14	Abr/15
Aracajú	1,45	1,55	1,65	1,65	1,95	2,25	2,25	2,35	2,70
Belem	1,15	1,35	1,35	1,50	1,95	2,00	2,20	2,40	2,40
Belo Horizonte	1,65	1,85	2,00	2,00	2,30	2,65	2,80	2,65	3,10
Boa Vista	1,80	1,80	1,80	1,80	1,80	2,25	2,25	2,60	2,60
Curitiba	1,80	1,80	1,80	1,90	2,20	2,60	2,70	2,70	3,30
Goiânia	1,50	1,80	1,80	1,80	2,25	2,50	2,70	2,80	3,30

Fonte: <http://www.antp.org.br/website/produtos/sistema-de-informacoes-da-mobilidade/show.asp?ppgCode=7D68DD21-3710-4879-AE9F-6B934B895F48> acesso em: set/2015

Ao longo dos anos a tarifa básica das linhas do sistema de transporte coletivo do Distrito Federal evoluiu da seguinte forma:

Linhas	Decreto nº 26.501/2005	Decreto nº 28.087/2007	Decreto nº 30.012/2009	Decreto nº 36.762/2015
Urbana 1	1,50			2,25
Urbana 2	2,00			3,00
Urbana 3			1,50	2,25
Metropolitana 1	2,00			3,00
Metropolitana 2	3,00			4,00
Metropolitana 3		2,50		3,00

As linhas são definidas como:

Urbana 1 = Circular curta cidades satélite- plano piloto

Urbana 2 = Circular Longa Cidades satélite-Plano piloto

Urbana 3 = Circular interna Cidades satélite

Metropolitana 1= Ligação curta cidades satélite – plano piloto

Metropolitana 2= ligação longa cidades satélite – plano piloto

Metropolitano 3= ligação intermediária cidade satélite- cidade satélite, cidade satélite – plano piloto.

Um dos índices que devem ser levados em conta no planejamento do transporte público é o IPK (índice de passageiro por quilometro).

Cidade	IPK	TIR	% Subsídio
Brasília	1,16	12%	~ 45 %
Curitiba	2,79	8,95% (2010)	10,37 %
São Paulo	1,94	7,2 % (18% acionistas)	~20 %
Rio de Janeiro	1,49	8,50%	22,37%
Fortaleza	2,35		
Belo Horizonte	2,42	8,95% (11,98% Ernest Young)	0%
Porto Alegre	2,77		0%



Cidade	IPK	TIR	% Subsídio
Florianópolis	2,05	8,71%	8,28%

Fonte: <http://www.antp.org.br/5dotSystem/download/dcmDocument/2013/04/11/7A030D11-D21E-447D-A1A3-23F5D9366BEB.pdf>

<http://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/em-jogo-meio-bilhao-de-lucro-cbc4328m1is7nsbjz9tjmgu>

<http://www.capital.sp.gov.br/portal/noticia/5131#ad-image-0>

Relatório Final Fase 6 Edital de Concorrência Pública 007/2013 São Paulo Transporte S.A.

Nos estudos elaborados pela LOGIT/LOGITRANS, consta à folha 1766 informações colhidas do DFTRANS e da ANTT acerca dos índices de IPK no DF conforme se segue: IPK médio DFTRANS por eixo de transporte de 2,19; IPK médio ANTT por eixo de transporte de 0,89. Deve também ser apurado o grau de influência dos outros meios de transporte no DF e tecnologias acessíveis (taxi, metrô, bicicleta, frota de carros e motos, etc.) na elaboração da composição dos custos das tarifas de ônibus e no lucro das empresas.

Conforme se verifica na tabela acima, o IPK de Brasília é o menor dentre as cidades citadas. O IPK é importante porque influi diretamente no preço da passagem. Quanto menor o índice, mais cara é a tarifa. Autor de um trabalho sobre o tema, o economista do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese), Sandro Silva, lembra que em Curitiba a queda no IPK é registrada há quase duas décadas. “Entre 1994 e 2001, a quilometragem aumentou 58%. No mesmo período, houve um crescimento de apenas 2% no número de usuários. O IPK caiu e a passagem aumentou”, diz.

No tocante às gratuidades, um estudo realizado em 28 cidades pela Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos (NTU) mostra que o impacto dessas gratuidades nos custos que compõem a tarifa chega a 18%. O presidente da entidade, Otávio Cunha, explica que, no modelo atual, os usuários pagantes financiam todo o sistema de transporte coletivo e esse custo pesa mais com as gratuidades, principalmente, para as pessoas que possuem baixa renda. Esse aspecto também deveria ser objeto de análise na elaboração do Projeto Básico e do edital de licitação.

Outro ponto a se destacar é que não foi previsto no edital um plano de transição para o novo sistema, apenas foi dado o prazo de 180 dias para a entrada em operação da nova frota. A ausência de um plano de transição para o novo modelo de integração pode ter provocado um desequilíbrio econômico na fase de execução contratual.

A tabela abaixo, baseada no levantamento de dados de transporte no DF feito pela CODEPLAN, apresenta informações acerca do transporte rodoviário e metroviário:

Transporte no DF	2009	2010	2011	2012
Receita arrecadada	726.693.022,51	763.649.578,20	753.022.602,88	948.423.280,50
Passageiros transportados	353.804.827	363.235.252	364.692.051	419.999.665
Quilometragem rodada	293.291.996	302.154.886	313.404.211	602.528.562,40



Transporte no DF	2009	2010	2011	2012
Veículos registrados no DF	1.138.127	1.223.000	1.200.610	1.348.536
Condutores cadastrados	1.056.833	1.106.611	1.376.908	1.429.270
Passageiros de metro	33.623.933	38.585.013	39.567.370	38.754.794
Média diária de passageiros de metro	110.242	124.468	128.050	124.613

**Fonte:** <http://www.codeplan.df.gov.br/areas-tematicas/anuario-estatistico-do-df.html>, capítulo 11 – serviços. Acesso em set/2015.

Como se observa a partir dos fatos e das explicações apresentadas, a condução dos procedimentos da licitação para a prestação de serviço de transporte público básico convencional no Distrito Federal não se pautou pela excelência do planejamento face a complexidade dos objetivos envolvidos na contratação dos serviços de transportes. No nosso entendimento, não houve a acuidade necessária no exame e na avaliação criteriosa de todas as variáveis (dados, informações e custos envolvidos) e, ainda, dos valores acertados para a mencionada contratação.

### **Causa**

Desconsideração de fatos e aspectos relevantes para a elaboração do Projeto Básico, do Edital de licitação e consequente contrato administrativo.

### **Consequência**

Edital de licitação e projeto básico com deficiências

Aumento no risco em relação à prestação e fiscalização da prestação de serviços.

### **Recomendações**

a) Atualizar a metodologia de cálculo dos custos do transporte coletivo periodicamente, readequando os custos dos insumos envolvidos;

b) Nas futuras contratações na área de transportes, dada a relevância dos valores envolvidos e da complexidade técnica na formulação do projeto básico e do edital de licitação no tocante à análise de custos, nomear servidores membros da comissão de licitação com suficiente e adequado conhecimento técnico para gerir o processo.

## **4 - PONTO CRÍTICO DE CONTROLE - Reincidências nas irregularidades apresentadas em relatórios precedentes do Controle Interno.**



**4.1 - As impropriedades existentes no SBA, já mencionadas em Relatório de Auditoria Especial elaborado pelo órgão de Controle Interno, podem ensejar repasses financeiros indevidos às empresas concessionárias de transporte público coletivo?**

## **GESTÃO FINANCEIRA**

### **4.1.1 - UTILIZAÇÃO DE CARTÕES EMITIDOS NO REGISTRO FIFA POSTERIORMENTE À REALIZAÇÃO DO EVENTO COPA DO MUNDO – FIFA 2014**

#### **Fato**

Relatório do Sistema TDMAX/SBA, utilizado no gerenciamento da Bilhetagem Automática, apontou a emissão de cartões para utilização no Sistema de Transporte Público Coletivo com nome de usuário registrado como Fédération Internationale Football Association – FIFA.

É importante mencionar que o período de realização da Copa do Mundo – FIFA Brasil 2014 ocorreu entre 12/06 e 13/07/2014. Neste período, os colaboradores que trabalhavam como voluntários no torneio eram beneficiados com a gratuidade no STPC, custeada pela Administração Pública do Distrito Federal (por meio de recursos orçamentários destinados à Secretaria de Estado de Transportes) como forma de incentivo ao uso do transporte público coletivo em detrimento do transporte individual, nos termos do art. 6º, §3º da Lei nº 5.104/2013:

Art. 6º Fica a Administração Pública do Distrito Federal autorizada a custear a prestação do serviço de transporte público coletivo oferecido gratuitamente durante o período de realização dos jogos da Copa das Confederações da FIFA 2013 e da Copa do Mundo da FIFA 2014, como forma de incentivar o uso do transporte público coletivo em detrimento do transporte individual.

[...]

§ 3º Aos voluntários das competições são fornecidos Cartões Especiais Copa, padrão ISO, *smartcard* sem contato, que servem como credencial de transporte personalizado e permitem o acesso gratuito a todo o sistema de transporte público, possibilitando a integração com os modais a que se refere o § 1º.

Entretanto, verificou-se que cartões cadastrados como FIFA (cadastro nº 1290400) continuaram sendo utilizados posteriormente ao referido período. Foram identificadas 9.054 operações efetuadas por cartões no cadastro FIFA, sendo pago R\$ 18.365,80 às operadoras do STPC entre agosto e dezembro de 2014, a saber:

<b>MÊS</b>	<b>OPERAÇÕES</b>	<b>VALOR (R\$)</b>
Agosto	2.260	4.625,50
Setembro	2.351	4.797,50



MÊS	OPERAÇÕES	VALOR (R\$)
Outubro	2.227	4.438,00
Novembro	1.314	2.679,00
Dezembro	902	1.825,80
TOTAL	9.054	18.365,80

Fonte: TDMAX/SBA

Surpreende o fato de os cartões terem mantido as operações, inclusive durante o exercício de 2015, em que pese que o término do referido torneio tenha ocorrido vários meses antes. Em 2015, houve 4.804 viagens registradas no cadastro FIFA entre janeiro e agosto, no valor de R\$ 9.460,80, conforme descrito abaixo:

MÊS	OPERAÇÕES	VALOR (R\$)
Janeiro	1.025	1.992,40
Fevereiro	1.245	2.394,10
Março	714	1.351,00
Abril	1.790	3.652,30
Mai	07	16,50
Junho	16	40,00
Julho	06	11,50
Agosto	01	3,00
TOTAL	4.804	9.460,80

Fonte: TDMAX/SBA

Houve, ainda, o achado de 03 transações registradas em datas futuras:

MÊS / ANO	OPERAÇÕES	VALOR (R\$)
Junho / 2020	02	4,00
Janeiro / 2070	01	2,00
TOTAL	03	6,00

Fonte: TDMAX/SBA

Reitera-se que toda essa situação configura a utilização indevida por parte do usuário, ficando, pois, demonstrado o descaso do Poder Público com a gestão do Sistema de Bilhetagem Automática – SBA nos últimos anos, tendo em vista o consequente pagamento de R\$ 27.832,60 às empresas.

### Causa

- Ausência de controle quanto à operação de cartões beneficiados por gratuidade em períodos específicos em razão de eventos internacionais.

### Consequência

- Utilização de cartões do cadastro FIFA posteriormente à realização do evento Copa do Mundo 2014;



- Prejuízo ao Erário.

### **Recomendações**

a) Adequar o controle do uso de cartões do STPC emitidos em razão de determinado evento e que estejam em uso;

b) Efetuar o imediato bloqueio dos cartões cujo registro era FIFA, e que se mantiveram em operação após a realização do torneio Copa do Mundo – FIFA Brasil 2014, visando evitar a utilização irregular e o conseqüente prejuízo ao Erário.

c) Instaurar procedimento de Tomada de Contas Especial visando quantificar os danos ao Erário, bem como apurar a responsabilidade pelos atos praticados que ensejaram tal prejuízo.

#### **4.1.2 - INSERÇÃO DE CRÉDITOS A TÍTULO DE VALE TRANSPORTE EM NOME DE EMPRESA EMPREGADORA SEM A DEVIDA COMPROVAÇÃO DA RESPECTIVA ARRECADAÇÃO DE RECURSOS FINANCEIROS NO SISTEMA TDMAX/SBA**

O benefício do Vale Transporte - VT constitui antecipação feita pelo empregador ao trabalhador para utilização no efetivo deslocamento de sua residência para o local de trabalho e a respectiva volta. Tal benefício é utilizável no transporte coletivo urbano, ou ainda intermunicipal e interestadual com características semelhantes ao urbano, operado pelo Poder Público ou mediante delegação, em linhas regulares e com tarifas fixadas pela autoridade competente.

O VT é custeado pelo beneficiário, na parcela equivalente a 6% do seu salário básico ou vencimento, excluídos quaisquer adicionais ou vantagens. Além disso, o saldo que exceder à parcela do trabalhador é custeado pelo empregador.

Para os trabalhadores beneficiados com o Vale Transporte, o Sistema de Bilhetagem Automática – SBA apresenta um cartão de VT individual disponível ao empregado após o cadastramento da empresa empregadora, bem como dos dados do seu colaborador.

Os créditos de Vale Transporte são disponibilizados aos trabalhadores mediante recarga efetuada pelas empresas empregadoras nos postos de atendimento do SBA/DFTRANS, ou por meio da utilização de ferramenta *online* denominada “*WEB Commerce*”, com posterior pagamento de boleto, podendo ser auferidos em uma Faixa



Contábil específica no sistema TDMAX. Em tal procedimento, a disponibilização do crédito ao usuário ocorre em até três dias úteis.

Analisando o Relatório de Prestação de Contas, em relação ao rol de recarga de créditos efetuada no SBA, chama atenção o número de recargas realizadas no cadastro nº 1370037 em janeiro de 2014, todas do produto Vale Transporte Urbano 1, perfazendo o montante de R\$ 1.498.700,00.

O fato refere-se à quantidade de deslocamentos possíveis considerando o saldo inserido em cada cartão. Houve a inserção de créditos em 51 cartões da empresa Pontual Assessoria Ltda. (CNPJ nº 18.784.112/0001-46), em 14/01/2014, totalizando R\$ 153.000,00, e 231 cartões em 15/01/2014, representando de R\$ 693.000,00. Em 16/01/2014, houve a inserção de créditos a 218 cartões tipo VT diferentes, no montante total de R\$ 652.700,00. Ressalta-se que as inserções de créditos ocorreram no posto de atendimento SBA - CONIC, efetuadas por [REDACTED] (POS 520-581-791).

Observou-se que 99% das referidas inserções de crédito foram feitas no valor unitário de R\$ 1,50 para 2000 viagens, totalizando R\$ 3.000,00 de crédito por cartão recarregado. Somente a recarga relativa ao Cartão VT nº 2049397 foi identificada inserção de R\$ 1.700,00.

O fato refere-se à quantidade de deslocamentos possíveis considerando o saldo inserido em cada cartão. Haja vista que o valor unitário de R\$ 2,25 (a menor tarifa de transporte público existente), bem como o quantitativo de deslocamentos por dia (média de 4 deslocamentos entre a residência e o local de trabalho do empregado), o saldo existente em cada cartão é suficiente para mais de 330 dias úteis de trabalho.

Quanto aos créditos inseridos em cartões da empresa Pontual, observou-se a utilização de R\$ 1.056.752,50 entre 1º/01/2014 e setembro de 03/09/2015, a saber:

PERÍODO	QUANTIDADE DE OPERAÇÕES	VALOR (R\$)
Janeiro - 2014	9.810	29.171,70
Fevereiro - 2014	5.827	17.480,30
Março - 2014	59	146,00
Abril - 2014	2.160	6.370,50
Mai - 2014	3.113	9.142,00
Junho - 2014	81.678	244.920,50
Julho - 2014	107.799	320.781,50
Agosto - 2014	88.210	262.758,40
Setembro - 2014	48.225	144.439,10
Outubro - 2014	294	629,80
Novembro - 2014	223	458,50
Dezembro - 2014	60	157,00



PERÍODO	QUANTIDADE DE OPERAÇÕES	VALOR (R\$)
<b>TOTAL - 2014</b>	<b>347.458</b>	<b>1.036.455,30</b>
Janeiro - 2015	28	78,00
Fevereiro - 2015	65	128,00
Março - 2015	94	170,00
Abril - 2015	53	85,00
Maió - 2015	6.903	19.440,20
Junho - 2015	32	65,00
Julho - 2015	82	224,00
Agosto - 2015	36	66,00
Setembro - 2015	20	38,00
<b>TOTAL - 2015</b>	<b>7.313</b>	<b>20.294,20</b>
Fevereiro - 2021*	1	3,00
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>354.772</b>	<b>1.056.752,50</b>

\* registro existente no TDMAX/SBA

Chama atenção o fato de o nome inscrito no cadastro da empresa Pontual Assessoria Ltda. ter sido alterado. À época da inserção dos referidos créditos, tal entidade era registrada como Firme Assessoria Empresarial Ltda., contendo a mesma inscrição de cadastro e o mesmo CNPJ da empresa Pontual.

Ressalta-se que a situação da empresa Firme Assessoria Empresarial Ltda. foi objeto de análise no Relatório de Auditoria Especial nº 01/2014 – DIMAT/CONIE/CONT/STC, item 16. Em que pese as tais constatações apresentadas no citado Relatório de Auditoria Especial, houve a utilização de cartões no referido perfil em 2015, no montante de R\$ 20.294,20.

Analisando o sistema TDMAX/SBA, consta como endereço da empresa C-12, Lotes 1 e 2, Bloco B, Sala 406, Taguatinga Centro. Todavia, verificou-se que não há no sistema a indicação do responsável pela empresa, constando tão somente o registro do e-mail [pedromenezesdf@gmail.com](mailto:pedromenezesdf@gmail.com).

Diante disso, o Órgão de Controle Interno solicitou à Autarquia que apresentasse boletos, comprovantes e/ou demonstrativos de pagamentos efetuados pela empresa Pontual Assessoria Ltda. quanto às inserções de créditos feitas em janeiro de 2014. Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 07-A, o DFTRANS comunicou que:

As empresas interessadas na aquisição de Vale Transportes para seus colaboradores faz inicialmente um cadastro através da Web Commerce no site da DFTRANS. [...] Em consulta ao sistema TRANSDATA/TDMAX (Situação do Pedido) para período de 01/01/2014 a 31/12/2014, informamos que não foi localizada nenhuma liberação de pedido de Vale Transporte para a empresa Pontual Assessoria Ltda., feito pela Gerência de Conciliação Contábil Financeira/CBI.



Como não ocorreram liberações de pedidos, também não identificamos nenhum crédito referente a pedidos desta empresa na faixa contábil mencionada anteriormente. Durante todo ano de 2014, foram localizados apenas 02 pedidos feitos pela empresa em referência, totalizando R\$ 610,00:

1. Primeiro pedido (1370037-1) – realizado em 12/02/2014 no valor de R\$ 460,00; este pedido não foi pago, portanto não ocorreu sua liberação;
2. Segundo pedido (1370037-2) – realizado em 22/07/2014 no valor de R\$ 150,00, também não foi pago e nem liberado.

Logo, não foram localizados comprovantes ou demonstrativos de pagamentos relativos à aquisição do Produto Vale Transporte nos dias 14, 15 e 16/01/2014, realizados pela Pontual Assessoria Ltda., no montante de R\$ 1.478.700,00.

A inserção de créditos indevidos no sistema, sem qualquer controle, pode dar margem a fraudes e prejuízos de grande montante. Isso demonstra a fragilidade do SBA, estimulada à época pela omissão demonstrada pela Autarquia na fiscalização e correção dos problemas existentes.

A existência de um sistema de bilhetagem visava, com o advento das formas eletrônicas de utilização e identificação do usuário, dificultar a utilização indevida dos créditos e controle das isenções previstas em lei. Caso fossem observadas utilizações indevidas, seria necessário efetuar o bloqueio dos cartões. Todavia, a implantação do sistema não garantiu a lisura e legitimidade no procedimento de comercialização de cartões aos usuários.

É notório que, se os créditos eram inseridos no sistema de forma fraudulenta, os repasses dos recursos aos operadores referentes ao pagamento desses créditos por parte da Autarquia também são indevidos, resultando em redução da Faixa Contábil relativa ao produto Vale Transporte, e conseqüente prejuízo ao Erário.

Verifica-se, diante disso, o comportamento extraordinário de grupos de usuários e/ou empresas, face inclusive a não identificação dos procedimentos ao incluir créditos e não apresentar os documentos comprobatórios das respectivas compras.

### **Causa**

- Inserção de créditos em nome da empresa Pontual Assessoria Ltda., a título de Vale Transporte para utilização no sistema de transporte público coletivo, sem a conseqüente arrecadação de recursos financeiros inerente à inserção de créditos;

- Fragilidade no controle do sistema de inserção e pagamento dos créditos relativos ao Vale Transporte.



### **Consequência**

- Repasses efetuados indevidamente às empresas operadoras do STPC;
- Prejuízo ao Erário.

### **Recomendações**

a) Efetuar a análise de entradas de recursos, identificando o respectivo pagamento antes da disponibilização do saldo de créditos às empresas;

b) Realizar gestões junto à Junta Comercial do DF e à Receita Federal do Brasil, a fim de confirmar a efetiva existência da referida empresa Pontual Assessoria Ltda. (CNPJ nº 18.784.112/0001-46), bem como o seu objeto social;

c) Efetuar o imediato bloqueio dos cartões registrados em nome da Pontual Assessoria Ltda. (cadastro nº 1370037), a fim de evitar a indevida utilização, com consequente prejuízo ao Erário.

d) Caso seja comprovada a utilização de créditos sem a entrada dos respectivos recursos financeiros, instaurar Tomada de Contas Especial visando à quantificação dos danos ao Erário, bem como a responsabilidade pelos atos praticados que ensejaram tal prejuízo, garantindo o acesso ao Contraditório e a Ampla Defesa.

e) Comunicar o fato à Divisão Especial de Repressão aos Crimes contra a Administração Pública - DECAP da Polícia Civil do DF e ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – MPDFT;

f) Instaurar procedimento administrativo visando à apuração de responsabilidade pelos pagamentos realizados sem a existência de prévia entrada de recursos financeiros no SBA.

### **4.1.3 - USO INDEVIDO DE CARTÕES VALE TRANSPORTE COM INDÍCIOS DE FRAUDE NO SBA**

#### **Fato**

Ainda com relação à inserção de créditos no sistema em nome da empresa Pontual Assessoria Ltda. sem a comprovação da entrada do respectivo financeiro da operação, a equipe de auditoria realizou levantamento visando detectar irregularidades no uso desses créditos.



Para fins de exemplo, no turno 33168517, operado pela empresa Cootarde Convencional, na linha 0.228 - GAMA LESTE (DF 290) / EIXO SUL-NORTE - em 02/09/2014, verificou-se o uso do cadastro PONTUAL ASSESSORIA LTDA.(1370037) em 405 operações, do CADASTRO EXTINTO – AJL(1381184) em 756 operações e do CADASTRO EXTINTO V B (1416455) em 90 operações, em um período inferior a duas horas, de acordo com tabela a seguir.

Turno	Data Inicio Turno	Data Fim Turno	Produto	Cadastro		Quantidade de Operações
33168517	9/2/2014 5:22:32 PM	9/2/2014 7:14:32 PM	VT	1370037	PONTUAL ASSESSORIA LTDA	405
				1381184	CADASTRO EXTINTO – AJL	756
				1416455	CADASTRO EXTINTO V B	90
			Escolar	-	-	101
			Gratuitos	-	-	218
			Pagantes	-	-	70
Total						1.640

Fonte: Relatório TDMAX/SBA

Seguindo a avaliação, verificou-se que no período de janeiro de 2014 até setembro de 2015, foram 351.728 operações em que ocorreu a utilização do cadastro PONTUAL ASSESSORIA LTDA (1370037) mais de 8 vezes no mesmo turno. Concluindo-se que praticamente todo crédito inserido nos cartões da Pontual, sem o respectivo financeiro, foi utilizado de forma irregular.

Para fins exemplificativos, segue lista de alguns turnos em que foi utilizado o Cadastro da Pontual até 2278 vezes no mesmo turno, em curtos períodos de tempo.

Turno	Data Inicio Turno		Data Fim Turno		Linha	Empresa turno	Quantidade Viagens	Valor Cartão		
32624828	03/07/14	09:10:42	03/07/14	11:24:26	ARAPOANGAS (AV. INDEPENDENCIA) / EIXO N - S	616.5	18	RIACHO GRANDE	2.768	8.304,00
32379201	10/06/14	08:08:18	10/06/14	09:47:18	ARAPOANGAS / EIXO NORTE - SUL(EAS)	0.616	18	RIACHO GRANDE	2.356	7.068,00
32743291	22/07/14	08:09:52	22/07/14	09:51:42	ARAPOANGAS (AV. INDEPENDENCIA) / EIXO N - S	616.5	18	RIACHO GRANDE	2.356	7.068,00
32789296	23/07/14	08:14:08	23/07/14	09:45:06	PLANALTINA (ARAPOANGAS) / W3 NORTE-SUL - EAS	0.643	18	RIACHO GRANDE	2.345	7.035,00
32789301	24/07/14	08:17:34	24/07/14	09:55:44	ARAPOANGAS (AV. INDEPENDENCIA) / EIXO N - S	616.5	18	RIACHO GRANDE	2.343	7.029,00
32718509	19/07/14	05:30:46	19/07/14	06:57:02	ARAPOANGAS (AV. INDEPENDENCIA) / EIXO N - S	616.5	18	RIACHO GRANDE	2.342	7.026,00
32730511	21/07/14	08:46:52	21/07/14	10:24:34	PLANALTINA (ARAPOANGAS) / W3 NORTE-SUL - EAS	0.643	18	RIACHO GRANDE	2.335	7.005,00
32696168	17/07/14	08:01:26	17/07/14	09:46:38	ARAPOANGAS (AV. INDEPENDENCIA) / EIXO N - S	616.5	18	RIACHO GRANDE	2.333	6.999,00
32718501	18/07/14	08:23:58	18/07/14	09:53:12	PLANALTINA (ARAPOANGAS) / W3 NORTE-SUL - EAS	0.643	18	RIACHO GRANDE	2.325	6.975,00



Turno	Data Inicio Turno		Data Fim Turno		Linha	Empresa turno	Quantidade Viagens	Valor Cartão		
32624844	05/07/14	06:07:00	05/07/14	07:51:46	PLANALTINA (ARAPOANGAS) / W3 NORTE-SUL - EAS	0.643	18	RIACHO GRANDE	2.324	6.972,00
32379676	11/06/14	08:09:34	11/06/14	09:35:08	PLANALTINA (Arapoangas)/Clube Congresso (Sobradinho)	0.603	18	RIACHO GRANDE	2.322	6.966,00
32624835	04/07/14	08:28:56	04/07/14	09:59:24	ARAPOANGAS (AV. INDEPENDENCIA) / EIXO N - S	616.5	18	RIACHO GRANDE	2.319	6.957,00
32690358	16/07/14	08:31:20	16/07/14	09:55:12	PLANALTINA (ARAPOANGAS) / W3 NORTE-SUL - EAS	0.643	18	RIACHO GRANDE	2.319	6.957,00
32658611	12/07/14	05:47:40	12/07/14	07:27:34	ARAPOANGAS - PARANOIA / (PONTE JK) ROD. PLANO PILOTO	616.1	18	RIACHO GRANDE	2.318	6.954,00
32625578	09/07/14	08:30:28	09/07/14	10:12:46	ARAPOANGAS (AV. INDEPENDENCIA) / EIXO N - S	616.5	18	RIACHO GRANDE	2.316	6.948,00
32658591	11/07/14	08:21:14	11/07/14	09:56:56	PLANALTINA (ARAPOANGAS) / W3 NORTE-SUL - EAS	0.643	18	RIACHO GRANDE	2.316	6.948,00
32471986	20/06/14	08:15:26	20/06/14	09:48:08	ARAPOANGAS (AV. INDEPENDENCIA) / EIXO N - S	616.5	18	RIACHO GRANDE	2.315	6.945,00
32625544	07/07/14	08:37:58	07/07/14	10:24:58	ARAPOANGAS (AV. INDEPENDENCIA) / EIXO N - S	616.5	18	RIACHO GRANDE	2.315	6.945,00
32625566	08/07/14	08:16:02	08/07/14	09:42:02	PLANALTINA (ARAPOANGAS) / W3 NORTE-SUL - EAS	0.643	18	RIACHO GRANDE	2.314	6.942,00
32690340	15/07/14	08:24:18	15/07/14	09:51:18	ARAPOANGAS (AV. INDEPENDENCIA) / EIXO N - S	616.5	18	RIACHO GRANDE	2.314	6.942,00
32442141	19/06/14	06:01:46	19/06/14	07:13:12	ARAPOANGAS - PARANOIA / (PONTE JK) ROD. PLANO PILOTO	616.1	18	RIACHO GRANDE	2.312	6.936,00
32472033	21/06/14	05:57:54	21/06/14	07:14:08	PLANALTINA (ARAPOANGAS) / W3 NORTE-SUL - EAS	0.643	18	RIACHO GRANDE	2.311	6.933,00
32789304	25/07/14	08:13:38	25/07/14	09:10:52	PLANALTINA (ARAPOANGAS) / W3 NORTE-SUL - EAS	0.643	18	RIACHO GRANDE	2.310	6.930,00
32789317	26/07/14	05:47:38	26/07/14	06:47:24	ARAPOANGAS (AV. INDEPENDENCIA) / EIXO N - S	616.5	18	RIACHO GRANDE	2.309	6.927,00

Fonte: BASE DE DADOS TDMAX/SBA

Constata-se que, neste *modus operandi* de utilização dos cartões em nome da Pontual Assessoria Ltda., os cartões dos usuários eram abastecidos com grande vulto de recursos, a utilização seguida, às vezes acima do limite permitido em lei e em curtos espaços de tempo. A maior parte das operações foi realizada em turnos da empresa Riacho Grande (CNPJ nº 02.889.231/0001-23), existindo ocorrências também nas empresas Cootarde Convencional (CNPJ nº 03.836.982/0002-25), empresa Marlene Amaral de Souza (CNPJ nº 65.147.182/0001-73) e empresa Jose Augusto de Oliveira (CNPJ nº 88.751.774/0001-03).

A título ilustrativo, analisamos o turno 32624828, em 03/07/2014, em que houve 2.768 operações em um intervalo de 134 minutos. Logo, verificam-se praticamente 20 operações por minuto nesta viagem, o que representa 1 operação a cada 3 segundos. Tal situação se repetiu em outras viagens, como as de nºs 32379201 e 32743291, em que foram verificadas 2356 operações num intervalo de 99 e 102 minutos respectivamente, correspondendo a mais de 23 operações por minuto em cada viagem, representando praticamente 1 operação a cada 2,5 segundos.

É importante ressaltar que caso seja considerado simulação a ocorrência de transporte de passageiros, somando todas as ocorrências acima de 8 operações nos cartões da



PONTUAL ASSESSORIA LTDA (1370037), o prejuízo pode representar mais de R\$ 1.036.000,00, conforme mencionado no item anterior.

### Causa

- Fraudes operacionais que possibilitam a inserção de créditos em cartões Vale Transporte sem a garantia da entrada do recurso financeiro;
- Ausência de controle no que tange ao *modus operandi* de utilização dos créditos em pequenos intervalos e em horários similares.

### Consequência

- Prejuízo ao erário.

### Recomendações

- Instaurar Tomada de Contas Especial considerando o prejuízo ao Erário, em consequência da utilização irregular de cartões vale transporte sem o respectivo aporte financeiro.
- Comunicar à Divisão Especial de Repressão aos Crimes contra a Administração Pública - DECAP da Polícia Civil do DF e ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios - MPDFT quanto aos fatos relatados para o encaminhamento dos procedimentos inerentes a estes órgãos.

#### 4.1.4 - TURNOS COM ALTO PERCENTUAL DE OPERAÇÕES DE PNE'S, PODENDO CONFIGURAR SIMULAÇÃO DE UTILIZAÇÃO

A equipe de auditoria constatou turnos com alto percentual de operações em cartões de portadores de necessidades especiais (PNE's). Destaca-se que, em alguns casos, quase a totalidade de passageiros eram PNE's.

A título de exemplo, segue lista de 6 turnos compostos quase integralmente por PNEs, entre 03 e 05/09/2014:

Turno	Data Inicio Turno	Data Fim Turno	Linha		Prefixo	Família	Quantidade Operações	Total Operações Turno
33185543	3/9/14 12:56	3/9/14 14:15	SAMAMBAIA SUL (1ª AVENIDA) - ROD. PLANO PILOTO (EPTG)	0.394	521639	Pagantes	8	0,95%
						Passe estudiantil	196	23,22%
						PNEs	640	75,83%



Turno	Data Inicio Turno	Data Fim Turno	Linha		Prefixo	Família	Quantidade Operações	Total Operações Turno
33185945	3/9/14 12:58	3/9/14 14:14	GAMA LESTE (DF 290) / EIXO SUL-NORTE	0.228	521752	Pagantes	25	4,03%
						Passe estudantil	196	31,56%
						PNEs	400	64,41%
33199009	4/9/14 18:16	4/9/14 18:58	GAMA DF 290 / ROD. PLANO PILOTO	209.2	521850	Pagantes	3	0,41%
						Passe estudantil	196	26,81%
						PNEs	532	72,78%
33199253	4/9/14 18:15	4/9/14 18:59	GAMA LESTE (DF 290) / EIXO SUL-NORTE	0.228	521779	Pagantes	14	1,95%
						Passe estudantil	196	27,30%
						PNEs	508	70,75%
33210306	5/9/14 17:43	5/9/14 18:25	GAMA (DF20) - PARANOÁ - LAGO SUL	209.1	521639	Pagantes	23	3,03%
						Passe estudantil	196	25,86%
						PNEs	539	71,11%
33210621	5/9/14 17:43	5/9/14 18:25	GAMA LESTE (DF 290) / EIXO SUL-NORTE	0.228	521752	Pagantes	13	1,83%
						Passe estudantil	196	27,61%
						PNEs	501	70,56%

Fonte: BASE DE DADOS TDMAX/SBA

Esses turnos foram realizados nos dias 03/09, 04/09 e 05/09/2014. É importante ressaltar que a quantidade de usuários Passe Livre estudantil nessas viagens é exatamente 98 estudantes, que utilizam mais de uma operação por cartão, totalizando 196 operações por viagem. E analisando mais detalhadamente as 6 viagens, os 98 estudantes são os mesmos em todas avaliações. Conclui-se, dessa forma, que esses turnos foram montados com a única finalidade de descarregar cartões.

O mesmo fato ocorreu para os PNEs. Cada PNE passou de 6 a 11 operações por turno, totalizando exatamente 65 PNEs por turno. E em todos esses 6 turnos analisados os PNEs são os mesmos, conforme tabela a seguir.

CADASTRO PNE		TURNO	QUANTIDADE DE OPERAÇÕES
6030	[REDACTED]	33185543	10
		33185945	6
		33199009	8
		33199253	8
		33210306	8
		33210621	8



CADASTRO PNE		TURNO	QUANTIDADE DE OPERAÇÕES
6247	[REDACTED]	33185543	10
		33185945	6
		33199009	8
		33199253	8
		33210306	8
		33210621	8
7386	[REDACTED]	33185543	10
		33185945	6
		33199009	8
		33199253	8
		33210306	8
		33210621	8
10656	[REDACTED]	33185543	9
		33185945	7
		33199009	8
		33199253	8
		33210306	8
		33210621	8
12754	[REDACTED]	33185543	10
		33185945	6
		33199009	8
		33199253	8
		33210306	8
		33210621	8
22981	[REDACTED]	33185543	10
		33185945	6
		33199009	8
		33199253	8
		33210306	9
		33210621	7
28549	[REDACTED]	33185543	10
		33185945	6
		33199009	8
		33199253	8
		33210306	8
		33210621	8
28847	[REDACTED]	33185543	10



CADASTRO PNE		TURNO	QUANTIDADE DE OPERAÇÕES
		33185945	6
		33199009	9
		33199253	7
		33210306	7
		33210621	9
34405	██████████	33185543	10
		33185945	6
		33199009	8
		33199253	8
		33210306	8
34799	██████████	33210621	8
		33185543	10
		33185945	6
		33199009	8
		33199253	8
45989	██████████	33210306	9
		33210621	7
		33185543	10
		33185945	6
		33199009	8
46944	██████████	33199253	8
		33210306	8
		33210621	8
		33185543	10
		33185945	6
54605	██████████	33199009	8
		33199253	8
		33210306	9
		33210621	7
		33185543	10
59119	██████████	33185945	5
		33199009	9
		33199253	7
		33210306	8
		33210621	8
59119	██████████	33185543	10
		33185945	6



CADASTRO PNE		TURNO	QUANTIDADE DE OPERAÇÕES
		33199009	9
		33199253	7
		33210306	8
		33210621	8
72213	██████████	33185543	9
		33185945	7
		33199009	8
		33199253	8
		33210306	8
		33210621	8
72228	██████████	33185543	10
		33185945	6
		33199009	8
		33199253	8
		33210306	10
		33210621	6
120912	██████████	33185543	10
		33185945	6
		33199009	8
		33199253	8
		33210306	8
		33210621	8
251293	██████████	33185543	10
		33185945	6
		33199009	8
		33199253	8
		33210306	8
		33210621	8
252235	██████████	33185543	9
		33185945	7
		33199009	8
		33199253	8
		33210306	8
		33210621	8
253461	██████████	33185543	9
		33185945	7
		33199009	8



CADASTRO PNE		TURNO	QUANTIDADE DE OPERAÇÕES
		33199253	8
		33210306	9
		33210621	7
259770	██████████	33185543	10
		33185945	6
		33199009	10
		33199253	6
		33210306	8
		33210621	8
261398	██████████	33185543	10
		33185945	6
		33199009	8
		33199253	8
		33210306	8
		33210621	8
263028	██████████	33185543	11
		33185945	5
		33199009	8
		33199253	8
		33210306	9
		33210621	7
278601	██████████	33185543	10
		33185945	6
		33199009	8
		33199253	8
		33210306	8
		33210621	8
279333	██████████	33185543	9
		33185945	7
		33199009	8
		33199253	8
		33210306	9
		33210621	7
283577	██████████	33185543	8
		33185945	8
		33199009	8
		33199253	8



CADASTRO PNE		TURNO	QUANTIDADE DE OPERAÇÕES
		33210306	8
		33210621	8
283675	[REDACTED]	33185543	9
		33185945	7
		33199009	8
		33199253	8
		33210306	8
		33210621	8
284899	[REDACTED]	33185543	11
		33185945	5
		33199009	8
		33199253	8
		33210306	8
		33210621	8
323620	[REDACTED]	33185543	10
		33185945	6
		33199009	8
		33199253	8
		33210306	8
		33210621	8
334038	[REDACTED]	33185543	9
		33185945	7
		33199009	8
		33199253	8
		33210306	8
		33210621	8
440137	[REDACTED]	33185543	10
		33185945	6
		33199009	8
		33199253	8
		33210306	8
		33210621	8
507168	[REDACTED]	33185543	10
		33185945	6
		33199009	8
		33199253	8
		33210306	8



CADASTRO PNE		TURNO	QUANTIDADE DE OPERAÇÕES
		33210621	8
524439	██████████	33185543	10
		33185945	6
		33199009	8
		33199253	8
		33210306	8
		33210621	8
533830	██████████	33185543	10
		33185945	6
		33199009	9
		33199253	7
		33210306	8
		33210621	8
534999	██████████	33185543	10
		33185945	6
		33199009	8
		33199253	8
		33210306	9
		33210621	7
540816	██████████	33185543	11
		33185945	5
		33199009	8
		33199253	8
		33210306	8
		33210621	8
547838	██████████	33185543	11
		33185945	5
		33199009	8
		33199253	8
		33210306	9
		33210621	7
552471	██████████	33185543	10
		33185945	6
		33199009	8
		33199253	8
		33210306	8
		33210621	8



CADASTRO PNE		TURNO	QUANTIDADE DE OPERAÇÕES
555130	[REDACTED]	33185543	9
		33185945	7
		33199009	8
		33199253	8
		33210306	8
		33210621	8
558688	[REDACTED]	33185543	10
		33185945	6
		33199009	8
		33199253	8
		33210306	8
		33210621	8
562952	[REDACTED]	33185543	10
		33185945	6
		33199009	8
		33199253	8
		33210306	8
		33210621	8
564138	[REDACTED]	33185543	10
		33185945	6
		33199009	9
		33199253	7
		33210306	8
		33210621	8
570053	[REDACTED]	33185543	10
		33185945	6
		33199009	8
		33199253	8
		33210306	7
		33210621	9
572436	[REDACTED]	33185543	10
		33185945	6
		33199009	8
		33199253	8
		33210306	9
		33210621	7
590820	[REDACTED]	33185543	10



CADASTRO PNE		TURNO	QUANTIDADE DE OPERAÇÕES
		33185945	6
		33199009	9
		33199253	7
		33210306	8
		33210621	8
601184	██████████	33185543	10
		33185945	6
		33199009	8
		33199253	8
		33210306	8
601279	██████████	33210621	8
		33185543	9
		33185945	7
		33199009	8
		33199253	8
601418	██████████	33210306	8
		33210621	8
		33185543	9
		33185945	7
		33199009	8
653299	██████████	33199253	8
		33210306	9
		33210621	7
		33185543	9
		33185945	7
714849	██████████	33199009	9
		33199253	7
		33210306	8
		33210621	8
		33185543	9
727167	██████████	33185945	7



CADASTRO PNE		TURNO	QUANTIDADE DE OPERAÇÕES
		33199009	9
		33199253	7
		33210306	9
		33210621	7
770977	██████████	33185543	11
		33185945	5
		33199009	8
		33199253	8
		33210306	9
		33210621	7
771382	██████████	33185543	10
		33185945	6
		33199009	8
		33199253	8
		33210306	9
		33210621	7
792666	██████████	33185543	10
		33185945	6
		33199009	8
		33199253	8
		33210306	9
		33210621	7
818028	██████████	33185543	11
		33185945	5
		33199009	8
		33199253	8
		33210306	8
		33210621	8
841932	██████████	33185543	10
		33185945	6
		33199009	8
		33199253	8
		33210306	8
		33210621	8
849560	██████████	33185543	11
		33185945	5
		33199009	9



CADASTRO PNE		TURNO	QUANTIDADE DE OPERAÇÕES
		33199253	7
		33210306	9
		33210621	7
966965	██████████	33185543	9
		33185945	7
		33199009	8
		33199253	8
		33210306	8
		33210621	8
1204404	██████████	33185543	9
		33185945	7
		33199009	8
		33199253	8
		33210306	8
		33210621	8
1246779	██████████	33185543	10
		33185945	6
		33199009	8
		33199253	8
		33210306	8
		33210621	8
1332224	██████████	33185543	10
		33185945	6
		33199009	8
		33199253	8
		33210306	9
		33210621	7
1345316	██████████	33185543	10
		33185945	6
		33199009	8
		33199253	8
		33210306	9
		33210621	7
1353539	██████████	33185543	9
		33185945	7
		33199009	9
		33199253	7



CADASTRO PNE		TURNO	QUANTIDADE DE OPERAÇÕES
		33210306	9
		33210621	7
1413677	██████████	33185543	10
		33185945	6
		33199009	8
		33199253	8
		33210306	9
		33210621	7
1450411	██████████	33185543	10
		33185945	6
		33199009	8
		33199253	8
		33210306	8
		33210621	8
<b>Total</b>			<b>3.120</b>

FONTE: BASE DE DADOS TDMAX/SBA

Considerando apenas essas 6 viagens identificadas acima, verificam-se 3120 operações irregulares, a uma tarifa de R\$ 3,00, com o prejuízo financeiro no montante de R\$ 9.360,00.

Assim como essas operações, existem várias outras com fortes indícios de terem sido montadas. Considerando que no DF, segundo o censo populacional de 2010, 20% da população declarou possuir algum tipo de deficiência, turnos com mais de 20% de PNE's possuem grande chance de serem turnos fraudados. Durante o período de 2014 a 2015 ocorreram aproximadamente 4240 viagens suspeitas e mais de 360 mil operações de PNEs inválidas, o que resultaria em um prejuízo acima de um milhão de reais.

### Causa

- Falhas no controle da emissão dos cartões PNEs;
- PNEs usando cartões de forma indevida, ou repassando seus cartões para terceiros, contrariando a legislação;
- Deficiência nos controles uma vez que não existe um controle diário do uso dos cartões PNEs, o controle é feito por turno, o que faz com que os usuários burlem o sistema descarregando seus créditos em turnos diferentes em um único dia.

### Consequência



- Prejuízo ao erário estimado em 360 mil em operações de PNEs fraudadas (aproximadamente R\$ 1.000.000,00), para os períodos de 2014 e 2015;

- Uso irregular de Cartões para PNE's por pessoas que não se enquadrariam nas hipóteses legais de gratuidade, visando se beneficiar da gratuidade do Sistema de Transporte.

### Recomendações

a) Proceder os bloqueios dos cartões PNEs comprovadamente utilizados em proporções acima dos padrões esperados pelo sistema, visando estancar o prejuízo e apurar as fraudes ocorridas;

b) realizar o recadastramento integral de todos os beneficiários de cartões PNEs, preferencialmente centralizada em órgão ou entidade fora do DFTRANS, tendo em vista a grande quantidade de operações irregulares ocorridas com esse tipo de cartão;

c) avaliar a possibilidade do validador do ônibus possuir algum tipo de controle biométrico (ex. digital, íris, etc) com o fim de dificultar a ocorrência de fraudes com esse tipo de gratuidade;

d) instaurar Tomada de Contas Especial considerando o prejuízo ao Erário em consequência da utilização irregular de cartões PNEs.

### 4.1.5 - UTILIZAÇÃO IRREGULAR DE CARTÕES ESTUDANTES E PNEs SEGUIDAMENTE EM CURTOS ESPAÇOS DE TEMPO E NA MESMA VIAGEM

Em análise realizada no relatório “Diário de Meia Viagem” do TDMAX, apenas em turnos da linha 0.228 - GAMA LESTE (DF 290) / EIXO SUL-NORTE, a equipe de auditoria identificou, em um mesmo turno, que a maioria dos usuários gratuitos (estudantes e PNE's) passaram o cartão pelo menos duas vezes, com uma diferença de poucos minutos nas operações, o que é um forte indício de fraude no uso. Reitera-se que o estudante só poderia utilizar o cartão para seu uso pessoal. Todavia, em alguns casos o estudante chega a usar 4 operações na mesma viagem, em períodos inferiores a uma hora, conforme demonstrado abaixo:

CADASTRO – ESTUDANTES		TURNO	DATA INICIO TURNO (MM/DD/ANO HORA)	DATA FIM TURNO	PREFIXO	HORA DA OPERAÇÃO
6067		33304378	9/15/2014 1:47:02 PM	9/15/2014 4:23:08 PM	521566	14:35:54



CADASTRO – ESTUDANTES		TURNO	DATA INICIO TURNO (MM/DD/ANO HORA)	DATA FIM TURNO	PREFIXO	HORA DA OPERAÇÃO
						15:38:20
						15:48:52
9819		33304378	9/15/2014 1:47:02 PM	9/15/2014 4:23:08 PM	521566	14:25:46
						15:42:14
						15:46:44
						16:00:24
12181		33304378	9/15/2014 1:47:02 PM	9/15/2014 4:23:08 PM	521566	14:35:40
						15:38:16
						15:48:46
54568		33283842	9/12/2014 7:47:54 PM	9/12/2014 9:44:38 PM	521710	20:17:04
						20:26:58
						20:56:14
						21:37:26
556343		33304378	9/15/2014 1:47:02 PM	9/15/2014 4:23:08 PM	521566	14:35:42
						15:38:14
						15:48:46
583697		33283842	9/12/2014 7:47:54 PM	9/12/2014 9:44:38 PM	521710	20:13:36
						20:42:04
						21:10:26
617637		33304378	9/15/2014 1:47:02 PM	9/15/2014 4:23:08 PM	521566	14:35:50
						15:38:42
						15:48:38
627026		33283842	9/12/2014 7:47:54 PM	9/12/2014 9:44:38 PM	521710	20:17:56
						20:27:48
						20:49:48
						21:35:42
698603		33283842	9/12/2014 7:47:54 PM	9/12/2014 9:44:38 PM	521710	20:10:56
						20:40:52
						21:11:42
		33304378	9/15/2014 1:47:02 PM	9/15/2014 4:23:08 PM	521566	15:39:14
						15:52:46
						15:57:36
698692		33283842	9/12/2014 7:47:54 PM	9/12/2014 9:44:38 PM	521710	20:17:58
						20:27:46
						20:49:46
						21:35:50
699649		33304378	9/15/2014 1:47:02 PM	9/15/2014 4:23:08 PM	521566	15:40:12



CADASTRO – ESTUDANTES		TURNO	DATA INICIO TURNO (MM/DD/ANO HORA)	DATA FIM TURNO	PREFIXO	HORA DA OPERAÇÃO
						15:51:30
						15:56:06
710670		33304378	9/15/2014 1:47:02 PM	9/15/2014 4:23:08 PM	521566	14:25:18
						15:42:24
						15:47:04
						16:00:08
710932		33304378	9/15/2014 1:47:02 PM	9/15/2014 4:23:08 PM	521566	14:35:40
						15:38:16
						15:48:48
722380		33304378	9/15/2014 1:47:02 PM	9/15/2014 4:23:08 PM	521566	14:35:58
						15:38:18
						15:48:48
730131		33304378	9/15/2014 1:47:02 PM	9/15/2014 4:23:08 PM	521566	14:35:38
						15:36:24
						15:49:34
737589		33283842	9/12/2014 7:47:54 PM	9/12/2014 9:44:38 PM	521710	20:17:58
						20:27:48
						20:49:46
						21:35:44
747461		33304378	9/15/2014 1:47:02 PM	9/15/2014 4:23:08 PM	521566	15:39:16
						15:52:50
						15:57:34
750143		33283842	9/12/2014 7:47:54 PM	9/12/2014 9:44:38 PM	521710	20:18:02
						20:27:44
						20:49:40
						21:35:56
		33304378	9/15/2014 1:47:02 PM	9/15/2014 4:23:08 PM	521566	14:25:50
						15:41:34
						15:46:26
						16:00:36
768773		33304378	9/15/2014 1:47:02 PM	9/15/2014 4:23:08 PM	521566	14:35:54
						15:38:22
						15:48:34
789530		33283842	9/12/2014 7:47:54 PM	9/12/2014 9:44:38 PM	521710	20:13:40
						20:41:46
						21:11:00
		33304378	9/15/2014 1:47:02 PM	9/15/2014 4:23:08 PM	521566	14:25:58



CADASTRO – ESTUDANTES		TURNO	DATA INICIO TURNO (MM/DD/ANO HORA)	DATA FIM TURNO	PREFIXO	HORA DA OPERAÇÃO
						15:41:36
						15:46:24
						16:00:32
812419		33304378	9/15/2014 1:47:02 PM	9/15/2014 4:23:08 PM	521566	15:40:10
						15:52:22
						15:56:28
852536		33304378	9/15/2014 1:47:02 PM	9/15/2014 4:23:08 PM	521566	15:39:16
						15:52:50
						15:57:30
892386		33304378	9/15/2014 1:47:02 PM	9/15/2014 4:23:08 PM	521566	15:40:14
						15:51:34
						15:55:52
897677		33304378	9/15/2014 1:47:02 PM	9/15/2014 4:23:08 PM	521566	14:35:58
						15:38:18
						15:48:50
904987		33283842	9/12/2014 7:47:54 PM	9/12/2014 9:44:38 PM	521710	20:11:00
						20:40:50
						21:11:38
		33304378	9/15/2014 1:47:02 PM	9/15/2014 4:23:08 PM	521566	15:39:14
						15:52:48
						15:57:36
914315		33283842	9/12/2014 7:47:54 PM	9/12/2014 9:44:38 PM	521710	20:18:00
						20:27:46
						20:49:44
						21:35:52
927745		33304378	9/15/2014 1:47:02 PM	9/15/2014 4:23:08 PM	521566	15:40:08
						15:52:20
						15:56:40
954795		33304378	9/15/2014 1:47:02 PM	9/15/2014 4:23:08 PM	521566	15:40:02
						15:51:52
						15:56:16
955909		33304378	9/15/2014 1:47:02 PM	9/15/2014 4:23:08 PM	521566	14:25:12
						15:42:22
						15:47:04
						16:00:10
964170		33304378	9/15/2014 1:47:02 PM	9/15/2014 4:23:08 PM	521566	14:25:20
						15:42:50



CADASTRO – ESTUDANTES		TURNO	DATA INICIO TURNO (MM/DD/ANO HORA)	DATA FIM TURNO	PREFIXO	HORA DA OPERAÇÃO
						15:47:08
						15:59:32
964782		33304378	9/15/2014 1:47:02 PM	9/15/2014 4:23:08 PM	521566	14:35:44
						15:38:10
						15:48:44
966176		33283842	9/12/2014 7:47:54 PM	9/12/2014 9:44:38 PM	521710	20:18:00
						20:27:44
						20:49:42
						21:35:54
		33304378	9/15/2014 1:47:02 PM	9/15/2014 4:23:08 PM	521566	14:25:48
						15:42:16
						15:46:42
						16:00:20
968146		33304378	9/15/2014 1:47:02 PM	9/15/2014 4:23:08 PM	521566	15:40:12
						15:51:30
						15:56:02
971245		33304378	9/15/2014 1:47:02 PM	9/15/2014 4:23:08 PM	521566	15:40:08
						15:52:22
						15:56:32
974840		33304378	9/15/2014 1:47:02 PM	9/15/2014 4:23:08 PM	521566	15:40:14
						15:51:32
						15:55:58
1021117		33304378	9/15/2014 1:47:02 PM	9/15/2014 4:23:08 PM	521566	14:35:56
						15:38:20
						15:48:50
1022755		33283842	9/12/2014 7:47:54 PM	9/12/2014 9:44:38 PM	521710	20:13:40
						20:41:46
						21:10:12
		33304378	9/15/2014 1:47:02 PM	9/15/2014 4:23:08 PM	521566	14:25:46
						15:42:16
						15:46:44
						16:00:22
1101778		33283842	9/12/2014 7:47:54 PM	9/12/2014 9:44:38 PM	521710	20:17:54
						20:27:50
						20:49:48
						21:35:36
1171861		33304378	9/15/2014 1:47:02 PM	9/15/2014 4:23:08 PM	521566	14:35:52



CADASTRO – ESTUDANTES		TURNO	DATA INICIO TURNO (MM/DD/ANO HORA)	DATA FIM TURNO	PREFIXO	HORA DA OPERAÇÃO
						15:38:40
						15:48:36
1237735	[REDACTED]	33283842	9/12/2014 7:47:54 PM	9/12/2014 9:44:38 PM	521710	20:13:42
						20:41:44
		33304378	9/15/2014 1:47:02 PM	9/15/2014 4:23:08 PM	521566	21:10:54
						14:25:56
						15:41:34
						15:46:26
						16:00:34
1264933	[REDACTED]	33304378	9/15/2014 1:47:02 PM	9/15/2014 4:23:08 PM	521566	14:25:18
						15:42:24
						15:46:58
						16:00:08
1446971	[REDACTED]	33304378	9/15/2014 1:47:02 PM	9/15/2014 4:23:08 PM	521566	14:25:44
						15:42:12
						15:46:46
						16:00:24

FONTE: BASE DE DADOS TDMAX/SBA

Outra situação que chama atenção diz respeito aos Portadores de Necessidades Especiais – PNE’s, que chegaram a realizar entre 8 e 16 operações no mesmo turno, conforme tabela a seguir:

CADASTRO - PNEs		TURNO	DATA INICIO TURNO – MM/DD/ANO HORA	DATA FIM TURNO	PREFIXO	QUANTIDADE OPERAÇÕES
28847	[REDACTED]	33304378	9/15/2014 1:47:02 PM	9/15/2014 4:23:08 PM	521566	16
46944	[REDACTED]	33425870	9/24/2014 6:00:38 PM	9/24/2014 6:49:32 PM	521566	16
252235	[REDACTED]	33425870	9/24/2014 6:00:38 PM	9/24/2014 6:49:32 PM	521566	16
555130	[REDACTED]	33304378	9/15/2014 1:47:02 PM	9/15/2014 4:23:08 PM	521566	16
562952	[REDACTED]	33425870	9/24/2014 6:00:38 PM	9/24/2014 6:49:32 PM	521566	16
601279	[REDACTED]	33304378	9/15/2014 1:47:02 PM	9/15/2014 4:23:08 PM	521566	16
251293	[REDACTED]	33304378	9/15/2014 1:47:02 PM	9/15/2014 4:23:08 PM	521566	15
72228	[REDACTED]	33425870	9/24/2014 6:00:38 PM	9/24/2014 6:49:32 PM	521566	14
261398	[REDACTED]	33425870	9/24/2014 6:00:38 PM	9/24/2014 6:49:32 PM	521566	14
263028	[REDACTED]	33425870	9/24/2014 6:00:38 PM	9/24/2014 6:49:32 PM	521566	14
283577	[REDACTED]	33304378	9/15/2014 1:47:02 PM	9/15/2014 4:23:08 PM	521566	14
562952	[REDACTED]	33304378	9/15/2014 1:47:02 PM	9/15/2014 4:23:08 PM	521566	14
727167	[REDACTED]	33425870	9/24/2014 6:00:38 PM	9/24/2014 6:49:32 PM	521566	14



CADASTRO - PNES		TURNO	DATA INICIO TURNO - MM/DD/ANO HORA	DATA FIM TURNO	PREFIXO	QUANTIDADE OPERAÇÕES
1413677		33425870	9/24/2014 6:00:38 PM	9/24/2014 6:49:32 PM	521566	14
28549		33425870	9/24/2014 6:00:38 PM	9/24/2014 6:49:32 PM	521566	13
253461		33425870	9/24/2014 6:00:38 PM	9/24/2014 6:49:32 PM	521566	13
534999		33425870	9/24/2014 6:00:38 PM	9/24/2014 6:49:32 PM	521566	13
841932		33304378	9/15/2014 1:47:02 PM	9/15/2014 4:23:08 PM	521566	13
		33425870	9/24/2014 6:00:38 PM	9/24/2014 6:49:32 PM	521566	13
1246779		33304378	9/15/2014 1:47:02 PM	9/15/2014 4:23:08 PM	521566	13
1345316		33304378	9/15/2014 1:47:02 PM	9/15/2014 4:23:08 PM	521566	13
45989		33425870	9/24/2014 6:00:38 PM	9/24/2014 6:49:32 PM	521566	12
284899		33425870	9/24/2014 6:00:38 PM	9/24/2014 6:49:32 PM	521566	12
6247		33426299	9/19/2014 8:10:50 PM	9/19/2014 8:58:14 PM	521973	10
46944		33426299	9/19/2014 8:10:50 PM	9/19/2014 8:58:14 PM	521973	10
72228		33426299	9/19/2014 8:10:50 PM	9/19/2014 8:58:14 PM	521973	10
261398		33426299	9/19/2014 8:10:50 PM	9/19/2014 8:58:14 PM	521973	10
283675		33425867	9/23/2014 1:32:44 PM	9/23/2014 2:32:24 PM	521566	10
		33426299	9/19/2014 8:10:50 PM	9/19/2014 8:58:14 PM	521973	10
440137		33426299	9/19/2014 8:10:50 PM	9/19/2014 8:58:14 PM	521973	10
524439		33426299	9/19/2014 8:10:50 PM	9/19/2014 8:58:14 PM	521973	10
601279		33426299	9/19/2014 8:10:50 PM	9/19/2014 8:58:14 PM	521973	10
727167		33426299	9/19/2014 8:10:50 PM	9/19/2014 8:58:14 PM	521973	10
1413677		33426299	9/19/2014 8:10:50 PM	9/19/2014 8:58:14 PM	521973	10
28847		33210621	9/5/2014 5:43:54 PM	9/5/2014 6:25:14 PM	521752	9
570053		33210621	9/5/2014 5:43:54 PM	9/5/2014 6:25:14 PM	521752	9
6030		33199253	9/4/2014 6:15:52 PM	9/4/2014 6:59:10 PM	521779	8
		33210621	9/5/2014 5:43:54 PM	9/5/2014 6:25:14 PM	521752	8
		33227427	9/8/2014 3:43:42 PM	9/8/2014 6:16:06 PM	521779	8
		33283842	9/12/2014 7:47:54 PM	9/12/2014 9:44:38 PM	521710	8
6247		33199253	9/4/2014 6:15:52 PM	9/4/2014 6:59:10 PM	521779	8
		33210621	9/5/2014 5:43:54 PM	9/5/2014 6:25:14 PM	521752	8
		33227427	9/8/2014 3:43:42 PM	9/8/2014 6:16:06 PM	521779	8
		33283842	9/12/2014 7:47:54 PM	9/12/2014 9:44:38 PM	521710	8
		33425867	9/23/2014 1:32:44 PM	9/23/2014 2:32:24 PM	521566	8
7386		33199253	9/4/2014 6:15:52 PM	9/4/2014 6:59:10 PM	521779	8
		33210621	9/5/2014 5:43:54 PM	9/5/2014 6:25:14 PM	521752	8
		33227427	9/8/2014 3:43:42 PM	9/8/2014 6:16:06 PM	521779	8
10656		33199253	9/4/2014 6:15:52 PM	9/4/2014 6:59:10 PM	521779	8
		33210621	9/5/2014 5:43:54 PM	9/5/2014 6:25:14 PM	521752	8



CADASTRO - PNES		TURNO	DATA INICIO TURNO – MM/DD/ANO HORA	DATA FIM TURNO	PREFIXO	QUANTIDADE OPERAÇÕES
		33304378	9/15/2014 1:47:02 PM	9/15/2014 4:23:08 PM	521566	8
12754	[REDACTED]	33199253	9/4/2014 6:15:52 PM	9/4/2014 6:59:10 PM	521779	8
		33210621	9/5/2014 5:43:54 PM	9/5/2014 6:25:14 PM	521752	8
		33227427	9/8/2014 3:43:42 PM	9/8/2014 6:16:06 PM	521779	8
22981	[REDACTED]	33199253	9/4/2014 6:15:52 PM	9/4/2014 6:59:10 PM	521779	8
28549	[REDACTED]	33199253	9/4/2014 6:15:52 PM	9/4/2014 6:59:10 PM	521779	8
		33210621	9/5/2014 5:43:54 PM	9/5/2014 6:25:14 PM	521752	8
34405	[REDACTED]	33199253	9/4/2014 6:15:52 PM	9/4/2014 6:59:10 PM	521779	8
		33210621	9/5/2014 5:43:54 PM	9/5/2014 6:25:14 PM	521752	8
34799	[REDACTED]	33199253	9/4/2014 6:15:52 PM	9/4/2014 6:59:10 PM	521779	8
		33227427	9/8/2014 3:43:42 PM	9/8/2014 6:16:06 PM	521779	8
		33425867	9/23/2014 1:32:44 PM	9/23/2014 2:32:24 PM	521566	8
45989	[REDACTED]	33199253	9/4/2014 6:15:52 PM	9/4/2014 6:59:10 PM	521779	8
		33210621	9/5/2014 5:43:54 PM	9/5/2014 6:25:14 PM	521752	8
		33227427	9/8/2014 3:43:42 PM	9/8/2014 6:16:06 PM	521779	8
46944	[REDACTED]	33199253	9/4/2014 6:15:52 PM	9/4/2014 6:59:10 PM	521779	8
		33304378	9/15/2014 1:47:02 PM	9/15/2014 4:23:08 PM	521566	8
54605	[REDACTED]	33210621	9/5/2014 5:43:54 PM	9/5/2014 6:25:14 PM	521752	8
		33425867	9/23/2014 1:32:44 PM	9/23/2014 2:32:24 PM	521566	8
59119	[REDACTED]	33210621	9/5/2014 5:43:54 PM	9/5/2014 6:25:14 PM	521752	8
		33227427	9/8/2014 3:43:42 PM	9/8/2014 6:16:06 PM	521779	8
72213	[REDACTED]	33199253	9/4/2014 6:15:52 PM	9/4/2014 6:59:10 PM	521779	8
		33210621	9/5/2014 5:43:54 PM	9/5/2014 6:25:14 PM	521752	8
72228	[REDACTED]	33199253	9/4/2014 6:15:52 PM	9/4/2014 6:59:10 PM	521779	8
120912	[REDACTED]	33199253	9/4/2014 6:15:52 PM	9/4/2014 6:59:10 PM	521779	8
		33210621	9/5/2014 5:43:54 PM	9/5/2014 6:25:14 PM	521752	8
251293	[REDACTED]	33199253	9/4/2014 6:15:52 PM	9/4/2014 6:59:10 PM	521779	8
		33210621	9/5/2014 5:43:54 PM	9/5/2014 6:25:14 PM	521752	8
		33425867	9/23/2014 1:32:44 PM	9/23/2014 2:32:24 PM	521566	8
252235	[REDACTED]	33199253	9/4/2014 6:15:52 PM	9/4/2014 6:59:10 PM	521779	8
		33210621	9/5/2014 5:43:54 PM	9/5/2014 6:25:14 PM	521752	8
253461	[REDACTED]	33199253	9/4/2014 6:15:52 PM	9/4/2014 6:59:10 PM	521779	8
		33227427	9/8/2014 3:43:42 PM	9/8/2014 6:16:06 PM	521779	8
259770	[REDACTED]	33210621	9/5/2014 5:43:54 PM	9/5/2014 6:25:14 PM	521752	8
		33304378	9/15/2014 1:47:02 PM	9/15/2014 4:23:08 PM	521566	8
		33425867	9/23/2014 1:32:44 PM	9/23/2014 2:32:24 PM	521566	8
261398	[REDACTED]	33199253	9/4/2014 6:15:52 PM	9/4/2014 6:59:10 PM	521779	8



CADASTRO - PNES		TURNO	DATA INICIO TURNO - MM/DD/ANO HORA	DATA FIM TURNO	PREFIXO	QUANTIDADE OPERAÇÕES
263028	[REDACTED]	33210621	9/5/2014 5:43:54 PM	9/5/2014 6:25:14 PM	521752	8
		33199253	9/4/2014 6:15:52 PM	9/4/2014 6:59:10 PM	521779	8
		33304378	9/15/2014 1:47:02 PM	9/15/2014 4:23:08 PM	521566	8
278601	[REDACTED]	33199253	9/4/2014 6:15:52 PM	9/4/2014 6:59:10 PM	521779	8
		33210621	9/5/2014 5:43:54 PM	9/5/2014 6:25:14 PM	521752	8
279333	[REDACTED]	33199253	9/4/2014 6:15:52 PM	9/4/2014 6:59:10 PM	521779	8
		33425867	9/23/2014 1:32:44 PM	9/23/2014 2:32:24 PM	521566	8
283577	[REDACTED]	33168517	9/2/2014 5:22:32 PM	9/2/2014 7:14:32 PM	521639	8
		33185945	9/3/2014 12:58:44 PM	9/3/2014 2:14:30 PM	521752	8
		33199253	9/4/2014 6:15:52 PM	9/4/2014 6:59:10 PM	521779	8
		33210621	9/5/2014 5:43:54 PM	9/5/2014 6:25:14 PM	521752	8
283675	[REDACTED]	33199253	9/4/2014 6:15:52 PM	9/4/2014 6:59:10 PM	521779	8
		33210621	9/5/2014 5:43:54 PM	9/5/2014 6:25:14 PM	521752	8
		33304378	9/15/2014 1:47:02 PM	9/15/2014 4:23:08 PM	521566	8
284899	[REDACTED]	33199253	9/4/2014 6:15:52 PM	9/4/2014 6:59:10 PM	521779	8
		33210621	9/5/2014 5:43:54 PM	9/5/2014 6:25:14 PM	521752	8
323620	[REDACTED]	33199253	9/4/2014 6:15:52 PM	9/4/2014 6:59:10 PM	521779	8
		33210621	9/5/2014 5:43:54 PM	9/5/2014 6:25:14 PM	521752	8
334038	[REDACTED]	33199253	9/4/2014 6:15:52 PM	9/4/2014 6:59:10 PM	521779	8
		33210621	9/5/2014 5:43:54 PM	9/5/2014 6:25:14 PM	521752	8
		33425867	9/23/2014 1:32:44 PM	9/23/2014 2:32:24 PM	521566	8
440137	[REDACTED]	33199253	9/4/2014 6:15:52 PM	9/4/2014 6:59:10 PM	521779	8
		33210621	9/5/2014 5:43:54 PM	9/5/2014 6:25:14 PM	521752	8
		33283842	9/12/2014 7:47:54 PM	9/12/2014 9:44:38 PM	521710	8
507168	[REDACTED]	33199253	9/4/2014 6:15:52 PM	9/4/2014 6:59:10 PM	521779	8
		33210621	9/5/2014 5:43:54 PM	9/5/2014 6:25:14 PM	521752	8
524439	[REDACTED]	33199253	9/4/2014 6:15:52 PM	9/4/2014 6:59:10 PM	521779	8
		33210621	9/5/2014 5:43:54 PM	9/5/2014 6:25:14 PM	521752	8
		33425867	9/23/2014 1:32:44 PM	9/23/2014 2:32:24 PM	521566	8
533830	[REDACTED]	33210621	9/5/2014 5:43:54 PM	9/5/2014 6:25:14 PM	521752	8
		33304378	9/15/2014 1:47:02 PM	9/15/2014 4:23:08 PM	521566	8
534999	[REDACTED]	33199253	9/4/2014 6:15:52 PM	9/4/2014 6:59:10 PM	521779	8
		33304378	9/15/2014 1:47:02 PM	9/15/2014 4:23:08 PM	521566	8
540816	[REDACTED]	33199253	9/4/2014 6:15:52 PM	9/4/2014 6:59:10 PM	521779	8
		33210621	9/5/2014 5:43:54 PM	9/5/2014 6:25:14 PM	521752	8
		33227427	9/8/2014 3:43:42 PM	9/8/2014 6:16:06 PM	521779	8
547838	[REDACTED]	33199253	9/4/2014 6:15:52 PM	9/4/2014 6:59:10 PM	521779	8



CADASTRO - PNES		TURNO	DATA INICIO TURNO – MM/DD/ANO HORA	DATA FIM TURNO	PREFIXO	QUANTIDADE OPERAÇÕES
		33227427	9/8/2014 3:43:42 PM	9/8/2014 6:16:06 PM	521779	8
		33304378	9/15/2014 1:47:02 PM	9/15/2014 4:23:08 PM	521566	8
552471		33199253	9/4/2014 6:15:52 PM	9/4/2014 6:59:10 PM	521779	8
		33210621	9/5/2014 5:43:54 PM	9/5/2014 6:25:14 PM	521752	8
		33425867	9/23/2014 1:32:44 PM	9/23/2014 2:32:24 PM	521566	8
555130		33199253	9/4/2014 6:15:52 PM	9/4/2014 6:59:10 PM	521779	8
		33210621	9/5/2014 5:43:54 PM	9/5/2014 6:25:14 PM	521752	8
		33425867	9/23/2014 1:32:44 PM	9/23/2014 2:32:24 PM	521566	8
558688		33199253	9/4/2014 6:15:52 PM	9/4/2014 6:59:10 PM	521779	8
		33210621	9/5/2014 5:43:54 PM	9/5/2014 6:25:14 PM	521752	8
		33425867	9/23/2014 1:32:44 PM	9/23/2014 2:32:24 PM	521566	8
562952		33199253	9/4/2014 6:15:52 PM	9/4/2014 6:59:10 PM	521779	8
		33210621	9/5/2014 5:43:54 PM	9/5/2014 6:25:14 PM	521752	8
564138		33210621	9/5/2014 5:43:54 PM	9/5/2014 6:25:14 PM	521752	8
		33425867	9/23/2014 1:32:44 PM	9/23/2014 2:32:24 PM	521566	8
570053		33199253	9/4/2014 6:15:52 PM	9/4/2014 6:59:10 PM	521779	8
		33304378	9/15/2014 1:47:02 PM	9/15/2014 4:23:08 PM	521566	8
572436		33199253	9/4/2014 6:15:52 PM	9/4/2014 6:59:10 PM	521779	8
		33227427	9/8/2014 3:43:42 PM	9/8/2014 6:16:06 PM	521779	8
		33425867	9/23/2014 1:32:44 PM	9/23/2014 2:32:24 PM	521566	8
590820		33210621	9/5/2014 5:43:54 PM	9/5/2014 6:25:14 PM	521752	8
601184		33199253	9/4/2014 6:15:52 PM	9/4/2014 6:59:10 PM	521779	8
		33210621	9/5/2014 5:43:54 PM	9/5/2014 6:25:14 PM	521752	8
		33425867	9/23/2014 1:32:44 PM	9/23/2014 2:32:24 PM	521566	8
601279		33199253	9/4/2014 6:15:52 PM	9/4/2014 6:59:10 PM	521779	8
		33210621	9/5/2014 5:43:54 PM	9/5/2014 6:25:14 PM	521752	8
601418		33199253	9/4/2014 6:15:52 PM	9/4/2014 6:59:10 PM	521779	8
		33210621	9/5/2014 5:43:54 PM	9/5/2014 6:25:14 PM	521752	8
653299		33199253	9/4/2014 6:15:52 PM	9/4/2014 6:59:10 PM	521779	8
714849		33210621	9/5/2014 5:43:54 PM	9/5/2014 6:25:14 PM	521752	8
770977		33199253	9/4/2014 6:15:52 PM	9/4/2014 6:59:10 PM	521779	8
771382		33199253	9/4/2014 6:15:52 PM	9/4/2014 6:59:10 PM	521779	8
792666		33199253	9/4/2014 6:15:52 PM	9/4/2014 6:59:10 PM	521779	8
		33426294	9/18/2014 1:15:56 PM	9/18/2014 2:25:20 PM	521973	8
818028		33199253	9/4/2014 6:15:52 PM	9/4/2014 6:59:10 PM	521779	8
		33210621	9/5/2014 5:43:54 PM	9/5/2014 6:25:14 PM	521752	8
		33227427	9/8/2014 3:43:42 PM	9/8/2014 6:16:06 PM	521779	8



CADASTRO - PNEs		TURNO	DATA INICIO TURNO - MM/DD/ANO HORA	DATA FIM TURNO	PREFIXO	QUANTIDADE OPERAÇÕES
		33425867	9/23/2014 1:32:44 PM	9/23/2014 2:32:24 PM	521566	8
841932	[REDACTED]	33199253	9/4/2014 6:15:52 PM	9/4/2014 6:59:10 PM	521779	8
		33210621	9/5/2014 5:43:54 PM	9/5/2014 6:25:14 PM	521752	8
849560	[REDACTED]	33227427	9/8/2014 3:43:42 PM	9/8/2014 6:16:06 PM	521779	8
966965	[REDACTED]	33199253	9/4/2014 6:15:52 PM	9/4/2014 6:59:10 PM	521779	8
		33210621	9/5/2014 5:43:54 PM	9/5/2014 6:25:14 PM	521752	8
1204404	[REDACTED]	33199253	9/4/2014 6:15:52 PM	9/4/2014 6:59:10 PM	521779	8
		33210621	9/5/2014 5:43:54 PM	9/5/2014 6:25:14 PM	521752	8
1246779	[REDACTED]	33199253	9/4/2014 6:15:52 PM	9/4/2014 6:59:10 PM	521779	8
		33210621	9/5/2014 5:43:54 PM	9/5/2014 6:25:14 PM	521752	8
1332224	[REDACTED]	33199253	9/4/2014 6:15:52 PM	9/4/2014 6:59:10 PM	521779	8
		33227427	9/8/2014 3:43:42 PM	9/8/2014 6:16:06 PM	521779	8
1345316	[REDACTED]	33199253	9/4/2014 6:15:52 PM	9/4/2014 6:59:10 PM	521779	8
		33227427	9/8/2014 3:43:42 PM	9/8/2014 6:16:06 PM	521779	8
		33283842	9/12/2014 7:47:54 PM	9/12/2014 9:44:38 PM	521710	8
1353539	[REDACTED]	33426294	9/18/2014 1:15:56 PM	9/18/2014 2:25:20 PM	521973	8
1413677	[REDACTED]	33199253	9/4/2014 6:15:52 PM	9/4/2014 6:59:10 PM	521779	8
1450411	[REDACTED]	33199253	9/4/2014 6:15:52 PM	9/4/2014 6:59:10 PM	521779	8
		33210621	9/5/2014 5:43:54 PM	9/5/2014 6:25:14 PM	521752	8

Fonte: BASE DE DADOS TDMAX/SBA

Observa-se nos turnos analisados, que tanto os beneficiários Estudantes quanto os PNEs não extrapolam o limite diário de quantidade de operações. Entretanto, eles utilizam seus créditos diários integralmente em um único turno, com poucos minutos de diferença, o que é um forte indicio de fraude.

Considerando que utilizações de quatro a oito operações em um mesmo turno podem ser consideradas suspeitas, verifica-se que, no período de janeiro de 2014 a outubro de 2015, foram identificadas 388.873 operações de estudantes, o que representaria um prejuízo aproximado de R\$ 1.166.619,00 (considerando uma tarifa média de R\$ 3,00 por operação).

### Causa

- Utilização irregular dos cartões com fortes indícios de simulação de viagens;
- Ausência de controle de restrição de uso abusivo do cartão.

### Consequência



- Prejuízo ao Erário, haja vista a realização do pagamento de operações de estudantes e PNEs que possivelmente não ocorreram.

### Recomendações

a) Realizar o recadastramento integral de todos os beneficiários de cartões Estudantes, preferencialmente centralizada em órgão ou entidade específica, tendo em vista a grande quantidade de operações irregulares ocorridas com esse tipo de cartão;

b) instaurar Tomada de Contas Especial considerando o prejuízo ao Erário por consequência da utilização irregular de cartões Estudantes.

c) Criar mecanismos de controle para restringir o uso abusivo dos cartões fora dos padrões planejados pelo Sistema de Transporte Público.

### 4.1.6 - FALHA DO SISTEMA NO QUE TANGE AO CONTROLE DA QUANTIDADE DE OPERAÇÕES DIÁRIAS PERMITIDAS GERANDO PREJUÍZO AO ERÁRIOO

A legislação estabelece os limites diários de viagens (8 operações ou 16 operações no caso de PNE com acompanhante). Desta forma, de acordo com tabela abaixo, foi constatado a existência de usuários PNEs que ultrapassaram o limite de operações diárias permitidas, tendo em vista que o bloqueio atualmente é realizado por turno.

Data Cartões Produto - Date	Cadastro		Família			Quantidade de transações por dia	Quantidade de Transações Excedentes (acima de 16)
2015/10/06	1463051		5	Gratuitos	Gratuitos	74	58
2015/09/28	1463051		5	Gratuitos	Gratuitos	72	56
2015/10/14	1463051		5	Gratuitos	Gratuitos	69	53
2015/10/05	1463051		5	Gratuitos	Gratuitos	67	51
2015/10/02	1463051		5	Gratuitos	Gratuitos	62	46
2015/09/21	1545739		5	Gratuitos	Gratuitos	60	44
2015/10/09	1463051		5	Gratuitos	Gratuitos	60	44
2015/09/29	1463051		5	Gratuitos	Gratuitos	56	40
2015/10/07	1463051		5	Gratuitos	Gratuitos	55	39
2015/09/30	1463051		5	Gratuitos	Gratuitos	54	38
2015/08/05	1545739		5	Gratuitos	Gratuitos	53	37
2015/09/10	1545739		5	Gratuitos	Gratuitos	53	37
2015/10/13	1463051		5	Gratuitos	Gratuitos	51	35
2015/09/11	1545739		5	Gratuitos	Gratuitos	50	34



Data Cartões Produto - Date	Cadastro		Família			Quantidade de transações por dia	Quantidade de Transações Excedentes (acima de 16)
2015/09/22	1545739		5	Gratuitos	Gratuitos	49	33
2015/09/08	1545739		5	Gratuitos	Gratuitos	48	32
2015/08/04	1545739		5	Gratuitos	Gratuitos	47	31
2015/08/07	1545739		5	Gratuitos	Gratuitos	46	30
2015/09/15	1545739		5	Gratuitos	Gratuitos	45	29
2015/09/18	1545739		5	Gratuitos	Gratuitos	45	29
2015/09/14	1545739		5	Gratuitos	Gratuitos	44	28
2015/09/03	1545739		5	Gratuitos	Gratuitos	43	27
2015/08/10	1545739		5	Gratuitos	Gratuitos	42	26
2015/09/02	1545739		5	Gratuitos	Gratuitos	41	25
2015/04/01	575580		5	Gratuitos	Gratuitos	40	24
	601234		5	Gratuitos	Gratuitos	39	23
2015/09/17	1545739		5	Gratuitos	Gratuitos	39	23
2015/04/01	601291		5	Gratuitos	Gratuitos	38	22
2015/06/11	710023		5	Gratuitos	Gratuitos	38	22
2015/08/06	1545739		5	Gratuitos	Gratuitos	38	22
2015/08/28	1545739		5	Gratuitos	Gratuitos	38	22
2015/09/05	1545739		5	Gratuitos	Gratuitos	38	22
2015/09/16	1545739		5	Gratuitos	Gratuitos	38	22
2015/08/13	1508562		5	Gratuitos	Gratuitos	37	21
2015/09/21	1463051		5	Gratuitos	Gratuitos	37	21
2015/09/23	1463051		5	Gratuitos	Gratuitos	37	21
2015/04/01	958908		5	Gratuitos	Gratuitos	36	20
2015/08/20	1545739		5	Gratuitos	Gratuitos	36	20
2015/09/22	1463051		5	Gratuitos	Gratuitos	36	20
2015/10/13	1464758		5	Gratuitos	Gratuitos	36	20

Fonte: BASE DE DADOS TDMAX/SBA

### Causa

- Falhas nos controles permitindo o uso de cartões de forma contínua e acima do limite estipulado em lei.

### Consequência

- Prejuízo ao Erário, haja vista a realização do pagamento de operações acima do limite legal e com fortes indícios de fraude.



### Recomendações

a) Implementar controles tendo em vista a garantir que os limites legais de viagens diárias não sejam extrapolados pelos usuários;

b) Avaliar a possibilidade de glosa de todas as operações realizadas acima dos limites estipulados em lei;

c) Comunicar o à Divisão Especial de Repressão aos Crimes contra a Administração Pública – DECAP da Polícia Civil do DF e ao Ministério Público do Distrito Federal para que seja avaliada a possibilidade de instauração de procedimentos nessas instituições.

#### 4.1.7 - UTILIZAÇÃO DE CARTÕES ACIMA DO LIMITE DIÁRIO PREVISTO EM LEI, PODENDO CARACTERIZAR SIMULAÇÃO E IMPLICANDO EM PREJUÍZO AO ERÁRIO

Complementando a análise do ponto de auditoria anterior, em que foram destacadas falhas no controle do uso dos cartões, a utilização de cartões em diversas operações ao dia configura uma burla ao Sistema de Bilhetagem, tendo em vista que dificilmente uma pessoa faria mais de oito viagens ao dia. Todavia, há casos em que o usuário utiliza o cartão em centenas de operações ao dia, conforme consta no exemplo a seguir, em que a usuária [REDACTED] (Cadastro nº 1132929), no período de 5 dias utilizou 836 transações, gerando um consumo de R\$ 2.401,53.

Data Cartões Produto	Turno	Prefixo	Empresa turno		Linha		Quantidade Viagens	Valor Cartão
2015/10/01	37124118	520578	404479	COOTARDE	P. SUL / CEIL . CENTRO (Via M3)	0.924	1	1,50
	37124660	20002	50632	METRO	REL	00020	1	0,67
	37125083	79561	1304233	EXPRESSO SÃO OSÉ LTDA - NOVO CONTRATO	QNR/TAG. CENTRO F. BRADESCO	0.333	1	0,00
	37126186	22001	50632	METRO	MET	00022	1	1,17
	37126270	79570	1304233	EXPRESSO SÃO OSÉ LTDA - NOVO CONTRATO	QNR/TAG. CENTRO F. BRADESCO	0.333	1	2,00
	37133121	10120	75263	TCB	RODOVIÁRIA / TRÊS PODERES	0.108	1	0,00
	37133253	223956	1312802	VIACÃO PIONEIRA LTDA	Terminal Rodoviário de Santa Maria (401)/Rodoviária do Plano Piloto (Eixo Rodoviário Sul-ERLS/ERWS)	2305	1	3,00
	37137999	600598	387278	COOTRANSP	SOBRADINHO/PARANOIA (DF 250 SOBRADINHO DOS MELOS VIA ITAPOA)	0.510	16	48,00
	37138006	600598	387278	COOTRANSP	SOBRADINHO/PARANOIA (DF 250 SOBRADINHO DOS MELOS VIA ITAPOA)	0.510	16	48,00



Data Cartões Produto	Turno	Prefixo	Empresa turno		Linha		Quantidade Viagens		Valor Cartão
	37138019	600598	387278	COOTRANSP	SOBRADINHO/PARANOÁ (DF 250 SOBRADINHO DOS MELOS VIA ITAPOÁ)	0.510	8		24,00
	<b>Total</b>						<b>47</b>		<b>128,33</b>
2015/10/02	37137988	26026	387278	COOTRANSP	SAO SEBASTIAO/NOVA BETANIA (VC 467 - DF 140 - BR 251)		192.1	13	39,00
	37137991	601039	387278	COOTRANSP	PLANALTINA / QI 03 VI COMAR		637.2	14	42,00
	37137998	26026	387278	COOTRANSP	SAO SEBAST./ NOVA BETANIA (VC 487 - DF 140 - N.B. - BR 251)		0.192	14	42,00
	37138002	601039	387278	COOTRANSP	CIRCULAR N. R. RAJADINHA		637.1	14	42,00
	37138005	26026	387278	COOTRANSP	SAO SEBASTIAO/NOVA BETANIA (VC 467 - DF 140 - BR 251)		192.1	8	24,00
	37138008	120022	387278	COOTRANSP	PLANALTINA(ARAPOANGAS)/PARANOÁ		0.637	13	39,00
	37138012	601039	387278	COOTRANSP	PLANALTINA / QI 03 VI COMAR		637.2	8	24,00
	37138013	26000	387278	COOTRANSP	SAO SEBASTIAO/NOVA BETANIA (VC 467 - DF 140 - BR 251)		192.1	11	33,00
	37138014	120022	387278	COOTRANSP	PLANALTINA(ARAPOANGAS)/PARANOÁ		0.637	15	45,00
	37138015	600652	387278	COOTRANSP	Circular Planaltina/Taquara		670.1	16	48,00
	37138033	26000	387278	COOTRANSP	SAO SEBAST./ NOVA BETANIA (VC 487 - DF 140 - N.B. - BR 251)		0.192	13	39,00
	37138034	120022	387278	COOTRANSP	PLANALTINA(ARAPOANGAS)/PARANOÁ		0.637	8	24,00
	37138035	600652	387278	COOTRANSP	CERAMICA/PARANOÁ (Via Planaltina)		0.670	16	48,00
	37138048	120049	387278	COOTRANSP	PLANALTINA/CONDOMINIO MORADA NOBRE/JARDIM RORIZ		615.2	16	36,80
	37138051	26000	387278	COOTRANSP	SAO SEBASTIAO/NOVA BETANIA (VC 467 - DF 140 - BR 251)		192.1	8	24,00
	37138053	600652	387278	COOTRANSP	Circular Planaltina/Taquara		670.1	8	24,00
	37138056	120049	387278	COOTRANSP	PLANALTINA/IF/CEFET (ANTIGO COLEGIO AGRICOLA)(JD. RORIZ)		0.615	16	36,80
	37138069	120049	387278	COOTRANSP	PLANALTINA/CONDOMINIO MORADA NOBRE/JARDIM RORIZ		615.2	8	18,40
	37150751	600598	387278	COOTRANSP	SOBRADINHO/PARANOÁ (DF 250 SOBRADINHO DOS MELOS VIA ITAPOÁ)		0.510	16	48,00
	37150760	600598	387278	COOTRANSP	SOBRADINHO/PARANOÁ (DF 250 SOBRADINHO DOS MELOS VIA ITAPOÁ)		0.510	14	42,00
	<b>Total</b>						<b>249</b>		<b>719,00</b>
2015/10/03	37150744	26026	387278	COOTRANSP	SAO SEBAST./ NOVA BETANIA (VC 487 - DF 140 - N.B. - BR 251)		0.192	15	45,00
	37150745	601039	387278	COOTRANSP	CIRCULAR N. R. RAJADINHA		637.1	15	45,00
	37150750	26026	387278	COOTRANSP	SAO SEBASTIAO/NOVA BETANIA (VC 467 - DF 140 - BR 251)		192.1	10	30,00
	37150757	601039	387278	COOTRANSP	PLANALTINA / QI 03 VI COMAR		637.2	10	30,00
	37150761	120022	387278	COOTRANSP	PLANALTINA(ARAPOANGAS)/PARANOÁ		0.637	15	45,00
	37150764	26000	387278	COOTRANSP	SAO SEBAST./ NOVA BETANIA (VC 487 - DF 140 - N.B. - BR 251)		0.192	15	45,00
	37150765	600652	387278	COOTRANSP	CERAMICA/PARANOÁ (Via Planaltina)		0.670	16	48,00
	37150768	120022	387278	COOTRANSP	PLANALTINA(ARAPOANGAS)/PARANOÁ		0.637	10	30,00
	37150772	26000	387278	COOTRANSP	SAO SEBASTIAO/NOVA BETANIA (VC 467 - DF 140 - BR 251)		192.1	10	30,00
	37150774	600652	387278	COOTRANSP	Circular Planaltina/Taquara		670.1	14	42,00



Data Cartões Produto	Turno	Prefixo	Empresa turno		Linha	Quantidade		Valor Cartão
						Viagens		
	37150781	120049	387278	COOTRANSP	PLANALTINA/IF/CEFET (ANTIGO COLEGIO AGRICOLA)(JD. RORIZ)	0.615	16	36,80
	37150789	120049	387278	COOTRANSP	PLANALTINA/CONDOMINIO MORADA NOBRE/JARDIM RORIZ	615.2	14	32,20
	37155509	600598	387278	COOTRANSP	SOBRADINHO/PARANOÁ (DF 250 SOBRADINHO DOS MELOS VIA ITAPOA)	0.510	20	60,00
	37155513	600598	387278	COOTRANSP	SOBRADINHO/PARANOÁ (DF 250 SOBRADINHO DOS MELOS VIA ITAPOA)	0.510	11	33,00
	<b>Total</b>						<b>191</b>	<b>552,00</b>
2015/10/04	37155507	601039	387278	COOTRANSP	CIRCULAR N. R. RAJADINHA	637.1	19	57,00
	37155508	26026	387278	COOTRANSP	SAO SEBAST./NOVA BETANIA (VC 487 - DF 140 - N.B. - BR 251)	0.192	19	57,00
	37155510	601039	387278	COOTRANSP	PLANALTINA / QI 03 VI COMAR	637.2	7	21,00
	37155511	26026	387278	COOTRANSP	SAO SEBASTIAO/NOVA BETANIA (VC 467 - DF 140 - BR 251)	192.1	7	21,00
	37155515	26000	387278	COOTRANSP	SAO SEBAST./NOVA BETANIA (VC 487 - DF 140 - N.B. - BR 251)	0.192	19	57,00
	37155517	120022	387278	COOTRANSP	PLANALTINA(ARAPOANGAS)/PARANOÁ	0.637	19	57,00
	37155518	600652	387278	COOTRANSP	CERAMICA/PARANOÁ (Via Planaltina)	0.670	20	60,00
	37155521	120049	387278	COOTRANSP	PLANALTINA/IF/CEFET (ANTIGO COLEGIO AGRICOLA)(JD. RORIZ)	0.615	20	46,00
	37155522	26000	387278	COOTRANSP	SAO SEBASTIAO/NOVA BETANIA (VC 467 - DF 140 - BR 251)	192.1	7	21,00
	37155523	600652	387278	COOTRANSP	Circular Planaltina/Taquara	670.1	12	36,00
	37155524	120022	387278	COOTRANSP	PLANALTINA(ARAPOANGAS)/PARANOÁ	0.637	7	21,00
	37155530	120049	387278	COOTRANSP	PLANALTINA/CONDOMINIO MORADA NOBRE/JARDIM RORIZ	615.2	12	27,60
	37161078	600598	387278	COOTRANSP	SOBRADINHO/PARANOÁ (DF 250 SOBRADINHO DOS MELOS VIA ITAPOA)	0.510	16	48,00
	37161090	600598	387278	COOTRANSP	SOBRADINHO/PARANOÁ (DF 250 SOBRADINHO DOS MELOS VIA ITAPOA)	0.510	14	42,00
	<b>Total</b>						<b>198</b>	<b>571,60</b>
2015/10/05	37161070	26026	387278	COOTRANSP	SAO SEBAST./NOVA BETANIA (VC 487 - DF 140 - N.B. - BR 251)	0.192	9	27,00
	37161077	601039	387278	COOTRANSP	CIRCULAR N. R. RAJADINHA	637.1	9	27,00
	37161079	26026	387278	COOTRANSP	SAO SEBASTIAO/NOVA BETANIA (VC 467 - DF 140 - BR 251)	192.1	12	36,00
	37161084	601039	387278	COOTRANSP	PLANALTINA / QI 03 VI COMAR	637.2	12	36,00
	37161085	26000	387278	COOTRANSP	SAO SEBAST./NOVA BETANIA (VC 487 - DF 140 - N.B. - BR 251)	0.192	9	27,00
	37161091	26026	387278	COOTRANSP	SAO SEBAST./NOVA BETANIA (VC 487 - DF 140 - N.B. - BR 251)	0.192	2	6,00
	37161093	120022	387278	COOTRANSP	PLANALTINA(ARAPOANGAS)/PARANOÁ	0.637	10	30,00
	37161095	120049	387278	COOTRANSP	PLANALTINA/IF/CEFET (ANTIGO COLEGIO AGRICOLA)(JD. RORIZ)	0.615	16	36,80
	37161097	26000	387278	COOTRANSP	SAO SEBASTIAO/NOVA BETANIA (VC 467 - DF 140 - BR 251)	192.1	12	36,00
	37161101	600652	387278	COOTRANSP	CERAMICA/PARANOÁ (Via Planaltina)	0.670	16	48,00
	37161102	120049	387278	COOTRANSP	PLANALTINA/CONDOMINIO MORADA NOBRE/JARDIM RORIZ	615.2	14	32,20
	37161104	26000	387278	COOTRANSP	SAO SEBAST./NOVA BETANIA (VC 487 - DF 140 - N.B. - BR 251)	0.192	2	6,00



Data Cartões Produto	Turno	Prefixo	Empresa turno		Linha	Quantidade Viagens		Valor Cartão
	37161106	120022	387278	COOTRANSP	PLANALTINA(ARAPOANGAS)/PARANOÁ	0.637	12	36,00
	37161107	600652	387278	COOTRANSP	Circular Planaltina/Taquara	670.1	13	39,00
	37161111	120049	387278	COOTRANSP	PLANALTINA/IF/CEFET (ANTIGO COLEGIO AGRICOLA)(JD. RORIZ)	0.615	2	4,60
	37161114	600652	387278	COOTRANSP	CERAMICA/PARANOÁ (Via Planaltina)	0.670	1	3,00
	<b>Total</b>					<b>151</b>		<b>430,60</b>
<b>Total</b>						<b>836</b>		<b>2.401,53</b>

Fonte: BASE DE DADOS TDMAX/SBA

Detalhando a utilização de créditos desta usuária no dia 02/10/2015, percebe-se a descarga de uma quantidade elevada de créditos em poucos segundos, e em viagens diferentes, o que representaria a necessidade de estar em ônibus diferentes em curtos espaços de tempo, a saber:

Horário da Operação	Turno	Prefixo	Linha	Quantidade Operações	Valor Cartão
2/10/2015 7:53:06 AM	37138015	600652	670.1	1	3,00
2/10/2015 7:53:12 AM	37138015	600652	670.1	1	3,00
2/10/2015 7:53:18 AM	37138015	600652	670.1	1	3,00
2/10/2015 7:53:26 AM	37138015	600652	670.1	1	3,00
2/10/2015 8:32:02 AM	37138013	26000	192.1	1	3,00
2/10/2015 8:32:08 AM	37138013	26000	192.1	1	3,00
2/10/2015 8:32:14 AM	37138013	26000	192.1	1	3,00
2/10/2015 8:32:22 AM	37138013	26000	192.1	1	3,00
2/10/2015 9:47:26 AM	37137991	601039	637.2	1	3,00
2/10/2015 10:34:32 AM	37137991	601039	637.2	1	3,00
2/10/2015 10:34:38 AM	37137991	601039	637.2	1	3,00
2/10/2015 10:34:44 AM	37137991	601039	637.2	1	3,00
2/10/2015 10:34:52 AM	37137991	601039	637.2	1	3,00
2/10/2015 11:15:52 AM	37138015	600652	670.1	1	3,00
2/10/2015 11:15:58 AM	37138015	600652	670.1	1	3,00
2/10/2015 11:16:04 AM	37138015	600652	670.1	1	3,00
2/10/2015 11:36:52 AM	37138015	600652	670.1	1	3,00
2/10/2015 11:36:58 AM	37138015	600652	670.1	1	3,00
2/10/2015 11:37:00 AM	37138015	600652	670.1	1	3,00
2/10/2015 11:43:34 AM	37150751	600598	0.510	1	3,00
2/10/2015 11:43:40 AM	37150751	600598	0.510	1	3,00
2/10/2015 11:43:48 AM	37150751	600598	0.510	1	3,00



Horário da Operação	Turno	Prefixo	Linha	Quantidade Operações	Valor Cartão
2/10/2015 11:43:56 AM	37150751	600598	0.510	1	3,00
2/10/2015 11:49:44 AM	37138008	120022	0.637	1	3,00
2/10/2015 11:49:52 AM	37138008	120022	0.637	1	3,00
2/10/2015 11:49:58 AM	37138008	120022	0.637	1	3,00
2/10/2015 11:50:06 AM	37138008	120022	0.637	1	3,00
2/10/2015 11:59:48 AM	37138015	600652	670.1	1	3,00
2/10/2015 11:59:58 AM	37138015	600652	670.1	1	3,00
2/10/2015 12:00:06 PM	37138015	600652	670.1	1	3,00
2/10/2015 12:07:50 PM	37150751	600598	0.510	1	3,00
2/10/2015 12:08:00 PM	37150751	600598	0.510	1	3,00
2/10/2015 12:08:06 PM	37150751	600598	0.510	1	3,00
2/10/2015 12:08:14 PM	37150751	600598	0.510	1	3,00
2/10/2015 12:15:48 PM	37138013	26000	192.1	1	3,00
2/10/2015 12:30:46 PM	37138015	600652	670.1	1	3,00
2/10/2015 12:30:54 PM	37138015	600652	670.1	1	3,00
2/10/2015 12:31:00 PM	37138015	600652	670.1	1	3,00
2/10/2015 12:38:44 PM	37138013	26000	192.1	1	3,00
2/10/2015 12:38:54 PM	37138013	26000	192.1	1	3,00
2/10/2015 12:39:04 PM	37138013	26000	192.1	1	3,00
2/10/2015 12:54:56 PM	37138035	600652	0.670	1	3,00
2/10/2015 12:55:04 PM	37138035	600652	0.670	1	3,00
2/10/2015 12:55:10 PM	37138035	600652	0.670	1	3,00
2/10/2015 12:55:18 PM	37138035	600652	0.670	1	3,00
2/10/2015 1:03:38 PM	37150751	600598	0.510	1	3,00
2/10/2015 1:04:28 PM	37138048	120049	615.2	1	2,30
2/10/2015 1:04:34 PM	37138048	120049	615.2	1	2,30
2/10/2015 1:04:42 PM	37138048	120049	615.2	1	2,30
2/10/2015 1:04:48 PM	37138048	120049	615.2	1	2,30
2/10/2015 1:09:44 PM	37138013	26000	192.1	1	3,00
2/10/2015 1:09:50 PM	37138013	26000	192.1	1	3,00
2/10/2015 1:09:58 PM	37138013	26000	192.1	1	3,00
2/10/2015 1:26:48 PM	37150751	600598	0.510	1	3,00
2/10/2015 1:31:20 PM	37138035	600652	0.670	1	3,00
2/10/2015 1:31:28 PM	37138035	600652	0.670	1	3,00
2/10/2015 1:31:34 PM	37138035	600652	0.670	1	3,00
2/10/2015 1:31:44 PM	37138035	600652	0.670	1	3,00
2/10/2015 1:33:54 PM	37138033	26000	0.192	1	3,00



Horário da Operação	Turno	Prefixo	Linha	Quantidade Operações	Valor Cartão
2/10/2015 1:34:00 PM	37138033	26000	0.192	1	3,00
2/10/2015 1:44:04 PM	37150751	600598	0.510	1	3,00
2/10/2015 1:44:08 PM	37138035	600652	0.670	1	3,00
2/10/2015 1:44:12 PM	37150751	600598	0.510	1	3,00
2/10/2015 1:44:16 PM	37138035	600652	0.670	1	3,00
2/10/2015 1:44:22 PM	37138035	600652	0.670	1	3,00
2/10/2015 1:44:28 PM	37138035	600652	0.670	1	3,00
2/10/2015 1:44:32 PM	37137988	26026	192.1	1	3,00
2/10/2015 1:44:38 PM	37137988	26026	192.1	1	3,00
2/10/2015 1:44:44 PM	37137988	26026	192.1	1	3,00
2/10/2015 1:44:52 PM	37137988	26026	192.1	1	3,00
2/10/2015 1:57:16 PM	37137991	601039	637.2	1	3,00
2/10/2015 1:57:24 PM	37137991	601039	637.2	1	3,00
2/10/2015 1:58:06 PM	37150751	600598	0.510	1	3,00
2/10/2015 1:58:16 PM	37150751	600598	0.510	1	3,00
2/10/2015 1:58:22 PM	37150751	600598	0.510	1	3,00
2/10/2015 1:58:30 PM	37150751	600598	0.510	1	3,00
2/10/2015 2:07:50 PM	37138035	600652	0.670	1	3,00
2/10/2015 2:07:56 PM	37138035	600652	0.670	1	3,00
2/10/2015 2:08:04 PM	37138035	600652	0.670	1	3,00
2/10/2015 2:08:10 PM	37138035	600652	0.670	1	3,00
2/10/2015 2:10:18 PM	37138033	26000	0.192	1	3,00
2/10/2015 2:10:24 PM	37138033	26000	0.192	1	3,00
2/10/2015 2:10:34 PM	37138033	26000	0.192	1	3,00
2/10/2015 2:10:40 PM	37138033	26000	0.192	1	3,00
2/10/2015 2:18:18 PM	37137991	601039	637.2	1	3,00
2/10/2015 2:21:54 PM	37150760	600598	0.510	1	3,00
2/10/2015 2:22:02 PM	37150760	600598	0.510	1	3,00
2/10/2015 2:22:10 PM	37150760	600598	0.510	1	3,00
2/10/2015 2:22:18 PM	37150760	600598	0.510	1	3,00
2/10/2015 2:23:06 PM	37138033	26000	0.192	1	3,00
2/10/2015 2:23:12 PM	37138033	26000	0.192	1	3,00
2/10/2015 2:23:20 PM	37138033	26000	0.192	1	3,00
2/10/2015 2:30:22 PM	37138053	600652	670.1	1	3,00
2/10/2015 2:30:28 PM	37138053	600652	670.1	1	3,00
2/10/2015 2:30:36 PM	37138053	600652	670.1	1	3,00
2/10/2015 2:30:44 PM	37138053	600652	670.1	1	3,00



Horário da Operação	Turno	Prefixo	Linha	Quantidade Operações	Valor Cartão
2/10/2015 2:36:52 PM	37150760	600598	0.510	1	3,00
2/10/2015 2:37:00 PM	37150760	600598	0.510	1	3,00
2/10/2015 2:37:06 PM	37150760	600598	0.510	1	3,00
2/10/2015 2:37:08 PM	37150760	600598	0.510	1	3,00
2/10/2015 2:41:14 PM	37137991	601039	637.2	1	3,00
2/10/2015 2:41:18 PM	37138053	600652	670.1	1	3,00
2/10/2015 2:41:22 PM	37137991	601039	637.2	1	3,00
2/10/2015 2:41:24 PM	37138053	600652	670.1	1	3,00
2/10/2015 2:41:32 PM	37138053	600652	670.1	1	3,00
2/10/2015 2:41:34 PM	37137991	601039	637.2	1	3,00
2/10/2015 2:41:38 PM	37138053	600652	670.1	1	3,00
2/10/2015 2:46:46 PM	37138033	26000	0.192	1	3,00
2/10/2015 2:46:54 PM	37138033	26000	0.192	1	3,00
2/10/2015 2:47:00 PM	37138033	26000	0.192	1	3,00
2/10/2015 2:47:10 PM	37138033	26000	0.192	1	3,00
2/10/2015 3:09:18 PM	37138051	26000	192.1	1	3,00
2/10/2015 3:09:26 PM	37138051	26000	192.1	1	3,00
2/10/2015 3:09:34 PM	37138051	26000	192.1	1	3,00
2/10/2015 3:09:44 PM	37138051	26000	192.1	1	3,00
2/10/2015 3:12:12 PM	37137991	601039	637.2	1	3,00
2/10/2015 3:12:18 PM	37137991	601039	637.2	1	3,00
2/10/2015 3:12:26 PM	37137991	601039	637.2	1	3,00
2/10/2015 3:12:32 PM	37138008	120022	0.637	1	3,00
2/10/2015 3:12:38 PM	37138008	120022	0.637	1	3,00
2/10/2015 3:12:56 PM	37150760	600598	0.510	1	3,00
2/10/2015 3:13:02 PM	37150760	600598	0.510	1	3,00
2/10/2015 3:13:08 PM	37150760	600598	0.510	1	3,00
2/10/2015 3:13:12 PM	37150760	600598	0.510	1	3,00
2/10/2015 3:20:14 PM	37138051	26000	192.1	1	3,00
2/10/2015 3:20:22 PM	37138051	26000	192.1	1	3,00
2/10/2015 3:20:28 PM	37138051	26000	192.1	1	3,00
2/10/2015 3:20:34 PM	37138051	26000	192.1	1	3,00
2/10/2015 3:27:18 PM	37150760	600598	0.510	1	3,00
2/10/2015 3:31:00 PM	37150760	600598	0.510	1	3,00
2/10/2015 3:33:32 PM	37138008	120022	0.637	1	3,00
2/10/2015 3:36:22 PM	37138002	601039	637.1	1	3,00
2/10/2015 3:36:28 PM	37138002	601039	637.1	1	3,00



Horário da Operação	Turno	Prefixo	Linha	Quantidade Operações	Valor Cartão
2/10/2015 3:56:30 PM	37138008	120022	0.637	1	3,00
2/10/2015 3:56:38 PM	37138008	120022	0.637	1	3,00
2/10/2015 3:56:48 PM	37138008	120022	0.637	1	3,00
2/10/2015 4:12:46 PM	37138002	601039	637.1	1	3,00
2/10/2015 4:12:52 PM	37138002	601039	637.1	1	3,00
2/10/2015 4:13:02 PM	37138002	601039	637.1	1	3,00
2/10/2015 4:13:08 PM	37138002	601039	637.1	1	3,00
2/10/2015 4:25:34 PM	37138002	601039	637.1	1	3,00
2/10/2015 4:25:40 PM	37138002	601039	637.1	1	3,00
2/10/2015 4:25:48 PM	37138002	601039	637.1	1	3,00
2/10/2015 4:25:56 PM	37138002	601039	637.1	1	3,00
2/10/2015 4:27:04 PM	37138048	120049	615.2	1	2,30
2/10/2015 4:27:22 PM	37138048	120049	615.2	1	2,30
2/10/2015 4:27:28 PM	37138008	120022	0.637	1	3,00
	37138048	120049	615.2	1	2,30
2/10/2015 4:27:34 PM	37138008	120022	0.637	1	3,00
2/10/2015 4:27:40 PM	37138008	120022	0.637	1	3,00
2/10/2015 4:48:16 PM	37138048	120049	615.2	1	2,30
2/10/2015 4:48:22 PM	37138048	120049	615.2	1	2,30
2/10/2015 4:48:24 PM	37138048	120049	615.2	1	2,30
2/10/2015 4:49:14 PM	37138002	601039	637.1	1	3,00
2/10/2015 4:49:22 PM	37138002	601039	637.1	1	3,00
2/10/2015 4:49:28 PM	37138002	601039	637.1	1	3,00
2/10/2015 4:49:38 PM	37138002	601039	637.1	1	3,00
2/10/2015 4:51:38 PM	37138014	120022	0.637	1	3,00
2/10/2015 4:51:44 PM	37138014	120022	0.637	1	3,00
2/10/2015 4:51:50 PM	37138014	120022	0.637	1	3,00
2/10/2015 5:07:14 PM	37137988	26026	192.1	1	3,00
2/10/2015 5:07:26 PM	37137988	26026	192.1	1	3,00
2/10/2015 5:11:10 PM	37138048	120049	615.2	1	2,30
2/10/2015 5:11:22 PM	37138048	120049	615.2	1	2,30
2/10/2015 5:11:30 PM	37138048	120049	615.2	1	2,30
2/10/2015 5:11:46 PM	37138012	601039	637.2	1	3,00
2/10/2015 5:11:54 PM	37138012	601039	637.2	1	3,00
2/10/2015 5:12:02 PM	37138012	601039	637.2	1	3,00
2/10/2015 5:12:12 PM	37138012	601039	637.2	1	3,00
2/10/2015 5:22:42 PM	37138012	601039	637.2	1	3,00



Horário da Operação	Turno	Prefixo	Linha	Quantidade Operações	Valor Cartão
2/10/2015 5:22:50 PM	37138012	601039	637.2	1	3,00
2/10/2015 5:22:56 PM	37138012	601039	637.2	1	3,00
2/10/2015 5:23:06 PM	37138012	601039	637.2	1	3,00
2/10/2015 5:28:02 PM	37138014	120022	0.637	1	3,00
2/10/2015 5:28:08 PM	37138014	120022	0.637	1	3,00
2/10/2015 5:28:16 PM	37138014	120022	0.637	1	3,00
2/10/2015 5:28:18 PM	37137988	26026	192.1	1	3,00
2/10/2015 5:28:24 PM	37138014	120022	0.637	1	3,00
2/10/2015 5:40:50 PM	37138014	120022	0.637	1	3,00
2/10/2015 5:40:56 PM	37138014	120022	0.637	1	3,00
2/10/2015 5:41:02 PM	37138014	120022	0.637	1	3,00
2/10/2015 5:41:12 PM	37138014	120022	0.637	1	3,00
2/10/2015 5:42:10 PM	37138048	120049	615.2	1	2,30
2/10/2015 5:42:18 PM	37138048	120049	615.2	1	2,30
2/10/2015 5:42:24 PM	37138048	120049	615.2	1	2,30
2/10/2015 5:51:14 PM	37137988	26026	192.1	1	3,00
2/10/2015 5:51:24 PM	37137988	26026	192.1	1	3,00
2/10/2015 5:51:34 PM	37137988	26026	192.1	1	3,00
2/10/2015 6:04:30 PM	37138014	120022	0.637	1	3,00
2/10/2015 6:04:38 PM	37138014	120022	0.637	1	3,00
2/10/2015 6:04:44 PM	37138014	120022	0.637	1	3,00
2/10/2015 6:04:54 PM	37138014	120022	0.637	1	3,00
2/10/2015 6:06:22 PM	37138056	120049	0.615	1	2,30
2/10/2015 6:06:28 PM	37138056	120049	0.615	1	2,30
2/10/2015 6:06:34 PM	37138056	120049	0.615	1	2,30
2/10/2015 6:06:42 PM	37138056	120049	0.615	1	2,30
2/10/2015 6:22:14 PM	37137988	26026	192.1	1	3,00
2/10/2015 6:22:20 PM	37137988	26026	192.1	1	3,00
2/10/2015 6:22:28 PM	37137988	26026	192.1	1	3,00
2/10/2015 6:27:02 PM	37138034	120022	0.637	1	3,00
2/10/2015 6:27:08 PM	37138034	120022	0.637	1	3,00
2/10/2015 6:27:18 PM	37138034	120022	0.637	1	3,00
2/10/2015 6:27:26 PM	37138034	120022	0.637	1	3,00
2/10/2015 6:37:58 PM	37138034	120022	0.637	1	3,00
2/10/2015 6:38:04 PM	37138034	120022	0.637	1	3,00
2/10/2015 6:38:12 PM	37138034	120022	0.637	1	3,00
2/10/2015 6:38:18 PM	37138034	120022	0.637	1	3,00



Horário da Operação	Turno	Prefixo	Linha	Quantidade Operações	Valor Cartão
2/10/2015 6:42:44 PM	37138056	120049	0.615	1	2,30
2/10/2015 6:42:52 PM	37138056	120049	0.615	1	2,30
2/10/2015 6:42:58 PM	37138056	120049	0.615	1	2,30
2/10/2015 6:43:08 PM	37138056	120049	0.615	1	2,30
2/10/2015 6:46:24 PM	37137998	26026	0.192	1	3,00
2/10/2015 6:46:30 PM	37137998	26026	0.192	1	3,00
2/10/2015 6:55:32 PM	37138056	120049	0.615	1	2,30
2/10/2015 6:55:40 PM	37138056	120049	0.615	1	2,30
2/10/2015 6:55:46 PM	37138056	120049	0.615	1	2,30
2/10/2015 6:55:54 PM	37138056	120049	0.615	1	2,30
2/10/2015 7:19:14 PM	37138056	120049	0.615	1	2,30
2/10/2015 7:19:20 PM	37138056	120049	0.615	1	2,30
2/10/2015 7:19:28 PM	37138056	120049	0.615	1	2,30
2/10/2015 7:19:34 PM	37138056	120049	0.615	1	2,30
2/10/2015 7:22:48 PM	37137998	26026	0.192	1	3,00
2/10/2015 7:22:54 PM	37137998	26026	0.192	1	3,00
2/10/2015 7:23:02 PM	37137998	26026	0.192	1	3,00
2/10/2015 7:23:10 PM	37137998	26026	0.192	1	3,00
2/10/2015 7:35:34 PM	37137998	26026	0.192	1	3,00
2/10/2015 7:35:42 PM	37137998	26026	0.192	1	3,00
2/10/2015 7:35:50 PM	37137998	26026	0.192	1	3,00
2/10/2015 7:35:56 PM	37137998	26026	0.192	1	3,00
2/10/2015 7:41:46 PM	37138069	120049	615.2	1	2,30
2/10/2015 7:41:52 PM	37138069	120049	615.2	1	2,30
2/10/2015 7:42:00 PM	37138069	120049	615.2	1	2,30
2/10/2015 7:42:08 PM	37138069	120049	615.2	1	2,30
2/10/2015 7:52:42 PM	37138069	120049	615.2	1	2,30
2/10/2015 7:52:48 PM	37138069	120049	615.2	1	2,30
2/10/2015 7:52:56 PM	37138069	120049	615.2	1	2,30
2/10/2015 7:53:02 PM	37138069	120049	615.2	1	2,30
2/10/2015 7:59:16 PM	37137998	26026	0.192	1	3,00
2/10/2015 7:59:24 PM	37137998	26026	0.192	1	3,00
2/10/2015 7:59:30 PM	37137998	26026	0.192	1	3,00
2/10/2015 7:59:38 PM	37137998	26026	0.192	1	3,00
2/10/2015 8:21:48 PM	37138005	26026	192.1	1	3,00
2/10/2015 8:21:56 PM	37138005	26026	192.1	1	3,00
2/10/2015 8:22:02 PM	37138005	26026	192.1	1	3,00



Horário da Operação	Turno	Prefixo	Linha	Quantidade Operações	Valor Cartão
2/10/2015 8:22:10 PM	37138005	26026	192.1	1	3,00
2/10/2015 8:32:44 PM	37138005	26026	192.1	1	3,00
2/10/2015 8:32:52 PM	37138005	26026	192.1	1	3,00
2/10/2015 8:32:58 PM	37138005	26026	192.1	1	3,00
2/10/2015 8:33:04 PM	37138005	26026	192.1	1	3,00
<b>Total</b>				<b>249</b>	<b>719,00</b>

FONTE: BASE DE DADOS TDMAX/SBA

É interessante destacar duas transações em especial, em que a usuária em menos de 40 segundos, supostamente, entrou em um ônibus na linha 637.2 (PLANALTINA / QI 03 VI COMAR), saiu deste, e entrou em outro ônibus na linha 0.510 (SOBRADINHO/PARANOIA - DF 250 SOBRADINHO DOS MELOS VIA ITAPOA), a saber.

Horário da Operação	Turno	Prefixo	Linha	Quantidade Operações	Valor Cartão
2/10/2015 1:57:24 PM	37137991	601039	637.2	1	3,00
2/10/2015 1:58:06 PM	37150751	600598	0.510	1	3,00

Fonte: BASE DE DADOS TDMAX/SBA

Verifica-se que tal *modus operandi*, em que cartões são utilizados diversas vezes, pode configurar uma simulação com prejuízo ao Erário, comprometendo a lisura e legitimidade do procedimento de utilização dos cartões do Sistema de Transporte Público do Distrito Federal.

Como o exemplo citado, existem diversos casos semelhantes entre 01 e 07/10/2015, de acordo com tabela a seguir:

Mês Cartões produto	Cadastro		Família			Data Cartões Produto - Date	Quantidade de transações por dia	Quantidade de transações por dia - 8 operações permitidas
10	30485		1	Vale Transporte	VT	2015/10/05	405	397
10	649203		1	Vale Transporte	VT	2015/10/05	373	365
10	439505		1	Vale Transporte	VT	2015/10/01	333	325
10	585969		1	Vale Transporte	VT	2015/10/06	311	303
10	404305		1	Vale Transporte	VT	2015/10/01	270	262



Mês Cartões produto	Cadastro		Família		Data Cartões Produto - Date	Quantidade de transações por dia	Quantidade de transações por dia - 8 operações permitidas	
10	958872	[REDACTED]	1	Vale Transporte	VT	2015/10/05	256	248
10	649203	[REDACTED]	1	Vale Transporte	VT	2015/10/04	249	241
10	1132929	[REDACTED]	1	Vale Transporte	VT	2015/10/02	249	241
10	30485	[REDACTED]	1	Vale Transporte	VT	2015/10/04	248	240
10	775600	[REDACTED]	1	Vale Transporte	VT	2015/10/01	246	238
10	404305	[REDACTED]	1	Vale Transporte	VT	2015/10/02	245	237
10	1397870	[REDACTED]	1	Vale Transporte	VT	2015/10/01	231	223
10	30485	[REDACTED]	1	Vale Transporte	VT	2015/10/03	226	218
10	958872	[REDACTED]	1	Vale Transporte	VT	2015/10/04	223	215
10	649203	[REDACTED]	1	Vale Transporte	VT	2015/10/03	212	204
10	676529	[REDACTED]	1	Vale Transporte	VT	2015/10/01	212	204
10	543676	[REDACTED]	1	Vale Transporte	VT	2015/10/06	210	202
10	115980	[REDACTED]	1	Vale Transporte	VT	2015/10/06	206	198
10	479959	[REDACTED]	1	Vale Transporte	VT	2015/10/01	205	197
10	307266	[REDACTED]	1	Vale Transporte	VT	2015/10/02	204	196
10	1132929	[REDACTED]	1	Vale Transporte	VT	2015/10/04	198	190
10	858069	[REDACTED]	1	Vale Transporte	VT	2015/10/04	194	186
10	1132929	[REDACTED]	1	Vale Transporte	VT	2015/10/03	191	183
10	1000281	[REDACTED]	1	Vale Transporte	VT	2015/10/05	189	181
10	958872	[REDACTED]	1	Vale Transporte	VT	2015/10/03	184	176
10	1613010	[REDACTED]	1	Vale Transporte	VT	2015/10/01	182	174
10	659717	[REDACTED]	1	Vale Transporte	VT	2015/10/02	178	170
10	1015925	[REDACTED]	1	Vale Transporte	VT	2015/10/02	178	170
10	1487144	[REDACTED]	1	Vale Transporte	VT	2015/10/02	176	168
10	1420720	[REDACTED]	1	Vale Transporte	VT	2015/10/02	175	167
10	400792	[REDACTED]	1	Vale Transporte	VT	2015/10/02	173	165
10	820172	[REDACTED]	1	Vale Transporte	VT	2015/10/05	172	164
10	1000281	[REDACTED]	1	Vale Transporte	VT	2015/10/04	172	164



Mês Cartões produto	Cadastro		Família		Data Cartões Produto - Date	Quantidade de transações por dia	Quantidade de transações por dia - 8 operações permitidas
10	238262	[REDACTED]	1	Vale Transporte VT	2015/10/06	171	163
10	858069	[REDACTED]	1	Vale Transporte VT	2015/10/05	171	163
10	325295	[REDACTED]	1	Vale Transporte VT	2015/10/04	170	162
10	459357	[REDACTED]	1	Vale Transporte VT	2015/10/01	169	161
10	637975	[REDACTED]	1	Vale Transporte VT	2015/10/05	169	161
10	1124147	[REDACTED]	1	Vale Transporte VT	2015/10/02	169	161
10	1168911	[REDACTED]	1	Vale Transporte VT	2015/10/01	168	160

FONTE: BASE DE DADOS TDMAX/SBA

Considerando apenas o produto Vale Transporte, utilizações efetuadas acima do limite previsto em lei deveriam ser glosadas da fatura a ser paga para concessionária de transporte público. No período de apenas sete dias em outubro de 2015, fica configurada a existência de 46.410 operações irregulares, gerando um prejuízo de R\$ 139.230,00 (valor médio de R\$ 3,00 por operação).

Ampliando o período de análise para o ano 2015 (até 07/10), verificou-se a existência de 1.726.700 operações com indícios de irregularidade, o que representaria um prejuízo aproximado de R\$ 5.180.100,00 (valor médio de R\$ 3,00 por operação).

Verificou-se que, na maioria dos casos acima listados, o crédito é inserido por meio de Carga Embarcada. A Carga Embarcada é uma modalidade de inserção de créditos em que é realizada a compra de créditos pela internet, gerado um boleto, e após o seu pagamento, os créditos são inseridos no cartão do comprador. Outra modalidade de inserção de créditos é a Compra de Créditos, em que é possível, via TDMAX/SBA, identificar o funcionário responsável pela inserção de créditos. Considerando as listas apresentadas anteriormente, foram identificadas as seguintes compras de créditos, realizadas em 2015, com valores relativamente altos, gerando suspeitas quanto à existência de fraudes:

Ano	Cadastro		Data Transação	Evento	Hora Transação	Funcionário Venda	Quantidade de Transações	Qtd Comprada	Saldo
2015	30485	[REDACTED]	2015/01/21	3 Crédito Vendidos	12:36:14	1422860	1,00	667	1.000
					12:36:32	1422860	1,00	667	2.000
					12:36:51	1422860	1,00	147	2.220
					12:49:45	1422860	1,00	667	1.000



Ano	Cadastro	Data Transação	Evento	Hora Transação	Funcionário Venda	Quantidade de Transações	Qtd Comprada	Saldo		
					12:49:59	1422860	1,00	667	2.000	
					12:50:59	1422860	1,00	133	2.200	
	307266	██████████	2015/09/29	3	Crédito Vendidos	14:14:52	1225508	1,00	444	1.000
						14:15:08	1225508	1,00	408	1.917
	404305	██████████	2015/05/12	3	Crédito Vendidos	16:27:44	1543701	1,00	667	2.177
	585969	██████████	2015/09/11	3	Crédito Vendidos	14:06:58	307740	1,00	400	1.750
	649203	██████████	2015/10/01	3	Crédito Vendidos	10:08:19	586047	1,00	444	1.000
						10:09:03	586047	1,00	444	2.000
						10:10:47	586047	1,00	444	2.000
						10:11:35	586047	1,00	89	2.200
						10:13:13	586047	1,00	89	2.400
	676529	██████████	2015/07/27	3	Crédito Vendidos	17:18:35	906579	1,00	243	616
			2015/08/17	3	Crédito Vendidos	10:03:30	906579	1,00	667	1.000
						10:03:53	906579	1,00	316	1.474
			2015/09/25	3	Crédito Vendidos	15:14:50	906579	1,00	444	1.000
	15:15:08	906579				1,00	444	2.000		
	858069	██████████	2015/09/10	3	Crédito Vendidos	14:19:15	1543968	1,00	520	1.721
	958872	██████████	2015/09/17	3	Crédito Vendidos	09:02:52	1225508	1,00	667	1.000
						09:03:22	1225508	1,00	441	1.662
	1487144	██████████	2015/09/30	3	Crédito Vendidos	13:32:27	586047	1,00	444	1.000
13:33:11						586047	1,00	208	1.468	
1613010	██████████	2015/09/30	3	Crédito Vendidos	15:56:43	1228088	1,00	425	956	
					15:57:41	1228088	1,00	139	1.261	
<b>Total</b>						<b>27,00</b>	<b>11.335</b>	<b>42.021</b>		

Fonte: BASE DE DADOS TDMAX/SBA

Nota-se que alguns cartões de Vale Transporte foram carregados com mais de 600 créditos, o que representa mais 7 meses de créditos, usando 4 transações todos os dias, inclusive sábados, domingos e feriados. A inserção de um volume tão grande de créditos no cartão de Vale Transporte de uma pessoa é bastante improvável, o que leva a suspeita de simulação da venda, com a consequente ausência do repasse financeiro para essas operações.

Complementando essa suspeita, na maioria dos casos o crédito inserido é descarregado em poucos dias. Um exemplo está no cartão da usuária ██████████, em que foram inseridos 444 créditos no dia 01/10/2015. Em cinco dias esses créditos foram descarregados em operações com forte indício de irregularidade, com a realização de mais de 200 operações por dia.



### **Causa**

- Falhas nos controles que possibilita o uso dos créditos acima do limite diário de operações;
- Conivência nas concessionárias de transporte público envolvidas, permitindo o uso de seus validadores e infraestrutura em operações irregulares.
- Possibilidade de simulação de venda, em que há a inserção de créditos em cartões sem o respectivo repasse do financeiro.

### **Consequência**

- Prejuízo ao Erário, haja vista a realização do pagamento de operações que podem não ter efetivamente ocorrido.

### **Recomendações**

- a) Proceder com os bloqueios dos cartões envolvidos nesse tipo de ocorrência visando estancar o prejuízo e apurar as fraudes ocorridas;
- b) realizar ajustes no SBA visando impossibilitar o uso de créditos acima do limite diário;
- c) avaliar a possibilidade de realizar a glosa dos repasses relativos às operações ocorridas acima do limite diário;
- d) controlar a existência do repasse financeiro relativo aos créditos utilizados nas operações de descarga de créditos suspeitas.
- e) comunicar o fato à Polícia Civil do Distrito Federal e ao Ministério Público para que seja avaliada a possibilidade de instauração de procedimentos nessas instituições.

#### **4.1.8 - CUSTO DE CONFECÇÃO DO CARTÃO BILHETE ÚNICO – BUBSB INTEGRALMENTE ARCADO PELO DFTRANS**

O Bilhete Único é uma modalidade de compra de créditos em que o usuário adquire créditos sem a necessidade de realizar qualquer cadastro. Tal aquisição é efetuada diretamente nos pontos de vendas, onde é possível adquirir créditos de R\$ 15,00 em cartões pré-carregados, e fazer o uso imediato desses cartões, inclusive recarregá-lo para continuar utilizando.



Entretanto o custo desses cartões, cujo valor aproximando é de US\$ 0,90 dólar por cartão (em torno de R\$ 3,50), é 100% coberto pelo DFTRANS. Desta forma, caso o usuário descida utilizar seus créditos de R\$ 15,00, e descartá-lo, ou comprar outros R\$ 15,00 de crédito em um novo cartão, não há nenhum impedimento. Foi identificado no período de 2014/2015 a aquisição e uso de 32.278 cartões bilhete único, sendo que apenas 14.091 realizaram uma nova recarga de créditos em 2015.

CADASTRO		QUANT. CARTÕES COM USO (A)	QUANT. CARTÕES COM CRÉDITOS REINSERIDOS (B)	A - B
1205566	BUBSB - LOTE 01	2.557	1.247	1.310
1206806	BUBSB - LOTE 02	3.032	1.483	1.549
1208334	BUBSB - LOTE 03	3.232	1.760	1.472
1209157	BUBSB - LOTE 04	2.736	1.428	1.308
1210389	BUBSB - LOTE 05	2.081	879	1.202
1211302	BUBSB - LOTE 06	4.383	2.306	2.077
1216144	BUBSB - LOTE 07	3.388	1.442	1.946
1217831	BUBSB - LOTE 08	2.819	1.017	1.802
1219005	BUBSB - LOTE 09	2.089	929	1.160
1221089	BUBSB - LOTE 10	2.396	729	1.667
1233762	BUBSB - LOTE 11	7	7	0
1467802	BUBSB - LOTE 14	3.558	864	2.694
<b>Total</b>		<b>32.278</b>	<b>14.091</b>	<b>18.187</b>

Fonte: BASE DE DADOS TDMAX/SBA

Desta forma 18.187 cartões BUBSB não realizaram nenhuma recarga em 2015, e provavelmente não devem ser usados novamente. Caso o custo do cartão fosse repassado para o usuário, possivelmente o aumentaria o percentual de reuso dos cartões.

Outro aspecto que deve ser levado em consideração é que o cartão BUBSB não é rastreável, tendo em vista que não é possível saber quem efetivamente está usando esses créditos, tanto para identificar possíveis fraudes, quanto para auxiliar em definições visando à melhoria do SBA e conseqüentemente do sistema de transporte público.

### Causa

- Custo de aquisição dos cartões 100% arcados pelo DFTRANS.

### Consequência



- Prejuízo ao Erário, tendo em vista que o usuário pode comprar diversos cartões no perfil BUBSB, sendo que o estado arca pelo custo integral do cartão.

### Recomendações

a) Avaliar a possibilidade de cobrar o usuário os custos vinculados à emissão do cartão BUBSB, incentivando desta forma que o usuário realize a recarga destes cartões, ao em vez de realizar o descarte do cartão;

b) avaliar a possibilidade de extinguir esse tipo de cartão, o que obrigaria o usuário realize um cadastro em seu nome para possuir um cartão de transporte.

## IV - CONCLUSÃO

A finalidade desta Auditoria Especial foi avaliar o Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal – STPC. Foram constatadas irregularidades que comprometeram a boa e regular aplicação dos recursos públicos disponibilizados para a Autarquia Transporte Urbano do Distrito Federal – DFTRANS e para a então Secretaria de Estado de Transportes.

Nesta Auditoria Especial foram constatadas irregularidades que comprometeram a boa e regular aplicação dos recursos públicos disponibilizados para a gestão do Sistema de Transporte Público do Distrito Federal, podendo resultar em prejuízo estimado de R\$ 80.134.162,95, conforme quadro discriminado a seguir:

Constatação da Auditoria	Valor do prejuízo estimado
Item 1.1.2	R\$ 27.911.569,31
Item 1.1.6	R\$ 43.791.289,54
Item 4.1.1	R\$ 27.832,60
Item 4.1.2	R\$ 1.056.752,50
Item 4.1.4	R\$ 1.000.000,00
Item 4.1.5	R\$ 1.166.619,00
Item 4.1.7	R\$ 5.180.100,00
<b>Total</b>	<b>R\$ 80.134.162,95</b>

Com relação ao item 1.1.6, salienta-se que o procedimento de pagamentos efetuados pelo Poder Público às empresas concessionárias está sob análise de Grupo de Trabalho formado por integrantes da SEMOB, DFTRANS e Procuradoria-Geral do DF, no intuito de avaliar com base em padrões da legalidade, a nomenclatura tarifa vigente prevista na legislação que concede a gratuidade aos PNE's e o Passe Livre Estudantil, referir-se à



tarifa usuário ou até mesmo à tarifa técnica existente, de modo a não subverter o sistema de remuneração.

Em face dos exames realizados e considerando as demais informações, foram constatados:

<b>GESTÃO</b>	<b>SUBITEM</b>	<b>CLASSIFICAÇÃO</b>
GESTÃO DE SUPRIMENTOS DE BENS E SERVIÇOS	1.1.3, 1.1.7 e 2.1.3	Falhas Formais
GESTÃO DE SUPRIMENTOS DE BENS E SERVIÇOS	1.1.5, 1.1.6, 2.1.4 e 2.1.6	Falhas Graves
GESTÃO DE SUPRIMENTOS DE BENS E SERVIÇOS	1.1.1, 1.1.2, 1.1.4, 2.1.1, 2.1.2, 2.1.5, 3.1.1, 3.1.2 e 3.1.3	Falhas Médias
GESTÃO FINANCEIRA	4.1.2, 4.1.3, 4.1.4, 4.1.5 e 4.1.7	Falhas Graves
GESTÃO FINANCEIRA	4.1.1, 4.1.6 e 4.1.8	Falhas Médias

Brasília, 18 de dezembro de 2015.

**CONTROLADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL**