



PARECER Nº: 215 /2017 – PRCON/PGDF  
 PROCESSOS Ns. 098.000.628/2015  
 INTERESSADO: SECRETARIA DE ESTADO DE MOBILIDADE E DFTRANS  
 ASSUNTO: REMUNERAÇÃO DA GRATUIDADE NO TRANSPORTE COLETIVO.

Parecer **APROVADO** pelo Exmo. Sr.  
 Procurador-Geral do DF, em 20/04/2017  
 pelo Exmo. Sr. Governador do DF, em \_\_\_\_\_/20

**EMENTA:**

ADMINISTRATIVO. CONTRATO DE CONCESSÃO DE SERVIÇO DE TRANSPORTE COLETIVO DO DISTRITO FEDERAL. GRATUIDADE. PORTADORES DE NECESSIDADES ESPECIAIS E ESTUDANTES. PASSE LIVRE ESTUDANTIL. REFERENCIAL PARA PAGAMENTO. TARIFA TÉCNICA OU TARIFA USUÁRIO.

I – Não há motivos supervenientes que possam levar à alteração dos fundamentos e conclusões apresentadas nos Pareceres ns. 1.211/2015 e 209/2016-PRCON/PGDF, cabendo reiterar a necessidade de realização de estudo técnico aprofundado, que responda as dúvidas e questionamentos acerca da remuneração das gratuidades.

**I. RELATÓRIO**

O DFTRANS consulta-nos acerca da viabilidade de alteração do entendimento firmado no Parecer n. 209-2016/PRCON/PGDF, relativo ao custeio das gratuidades tarifárias de que são beneficiários os portadores de necessidades especiais e estudantes do ensino superior, médio e fundamental (passe livre estudantil), atualmente aplicado aos contratos de concessão de transporte público do Distrito Federal.

É a terceira oportunidade em que os autos vêm à PGDF. Na primeira delas, emitimos o Parecer n.348/2015-PRCON/PGDF, em janeiro de 2016 o Parecer n. 1.211/2015-PRCON/PGDF e, por último, o Parecer 209/2016-PRCON/PGDF, de março/2016. Os opinativos encontram-se, respectivamente, às fls.21/33, 316/332 e 344/364.

Em suma, nesse último opinativo concluímos que não teriam sido elididas as dúvidas suscitadas nos Pareceres anteriores e que a definição do exato critério de remuneração dos PNE's e dos estudantes demanda prévia análise técnica, mesmo porque tema não é de natureza eminentemente jurídica.

Até então, a autarquia defendia a tese de que acaso o DF promovesse a alteração da forma de remuneração dessas gratuidades – passando para tarifa usuário –,



haveria uma indevida alteração do equilíbrio econômico-financeiro que fora moldado no momento de apresentação das propostas vencedoras, em desfavor das empresas.

Após o retorno dos autos ao DFTRANS, como documento relevante foi anexado aos autos tão-somente o de fls.369/372, de março/16, com esclarecimentos apresentados pela empresa LOGIT, responsável pela licitação.

E posteriores à esses esclarecimentos consta o Ofício n. 632/2016-GAB/DFTRANS (julho/16), emitido pelo Diretor-Geral do DFTRANS e dirigido ao representante da LOGIT, solicitando outras informações, documentos e esclarecimentos que pudessem subsidiar uma decisão final sobre a questão.

Por fim, no despacho de encaminhamento à PGDF, o Sr. Diretor-Geral do DFTRANS apresenta os esclarecimentos apresentados pela LOGIT em março/16, terminando por argumentar que a manutenção do entendimento desta Casa – remuneração pela tarifa usuário – acarretará prejuízos ao DF, porquanto a tarifa técnica atual é inferior à tarifa usuário (fls.435/39).

É o relatório.

## II. FUNDAMENTAÇÃO

Logo de início importa examinar a afirmação feita ao final do despacho de encaminhamento à esta Casa (fl.438), e que, a princípio seria um dos motivos determinantes para o retorno dos autos. *Verbis*:

*“Ademais, importante considerar que se o entendimento desta Procuradoria-Geral do Distrito Federal for no sentido de que as gratuidades do passe livre estudantil e portadores de necessidades especiais não devam ser remuneradas por tarifa técnica, ter-se-á como consequência imediata prejuízo ao erário público.*

*Explica-se. Veja-se, por exemplo, a situação da concessionária Viação Piracicabana: a sua tarifa técnica atual é de R\$ 3,7937, enquanto a tarifa usuária máxima é de R\$ 5,00. Logo, a prevalecer o entendimento no sentido de que a base da remuneração da citada delegatária, quanto aos estudantes, deve ter por referência a tarifa usuário, o erário público será obrigado a arcar com acréscimo ao repasse equivalente à R\$ 1,2063 a cada estudante transportado”*

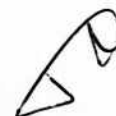
Sobre essas colocações, vale lembrar que em nossos pronunciamentos não afirmamos, de forma conclusiva, que a remuneração deveria se dar com base na tarifa usuário. Em algumas passagens dissemos inclusive que alguns documentos dos autos poderiam sinalizar que a remuneração não seria feita pela tarifa usuário.

De fato, desde nosso primeiro Parecer, ressaltamos que nossas conclusões não eram definitivas, na medida em que os autos não se encontravam suficientemente

Folha nº: 469 - Mat: 36.997-7

Processo: 098000638/2015

Rubrica: D





instruídos a fim de possibilitar uma resposta final para o tema levantado pelo DFTRANS.

Lembre-se também que, inicialmente, tivemos a cautela de recomendar que as empresas tivessem oportunidade de se manifestar e apresentar documentos previamente à modificação da forma de remuneração, considerando, em especial, que elas vinham sendo remuneradas daquela forma desde o início da vigência contratual e, mais importante, que fossem realizados estudos técnicos a fim de apresentar subsídios prévios à tomada de decisão. Note-se, em relação a este último ponto, que a SEMOB chegou a instituir Grupo de Trabalho com esta finalidade, cujos trabalhos foram interrompidos sem que fosse apresentado um relatório final conclusivo.

Além disso, e guardado o devido respeito ao órgão consulente, acredito que a questão não seja tão simples como a princípio possa parecer.

Lembre-se que foi o DFTRANS que suscitou o presente tema, e promoveu a alteração da forma de remuneração das Concessionárias em abril/2015 (decisão logo em seguida suspensa pela Autarquia), defendendo que a remuneração com base na tarifa usuário era a correta. E desde o início do trâmite deste processo estava patente o inconformismo das Concessionárias em receber com base na tarifa usuário.

Posteriormente, o posicionamento do DFTRANS foi revisto e alterado pela SEMOB (fls.289/91), passando-se a defender que a remuneração das gratuidades deveria se dar com base na tarifa técnica e paralelamente a isto, a Controladoria Geral do DF recomendou ao DFTRANS que efetuassem os repasses às empresas dos valores de subsídios relativos às gratuidades com base na tarifa usuário, e que deveria efetuar a glosa dos valores pagos a maior indevidamente.

Note-se que em determinadas passagem de manifestações da SEMOB afirma-se que acaso pacificado o entendimento de que a remuneração deva ser feita com base na tarifa usuário, caberá ao DF promover o reequilíbrio econômico financeiro do contrato, ensejando a revisão das tarifas técnicas ou o aumento de subsídios (fl.291). Da mesma forma já argumentou o DFTRANS.

Até então as informações eram de a tarifa usuário era inferior à técnica.

Já em outra manifestação da SEMOB (AJL/SEMOB), alega-se que não haveria diferença prática entre o pagamento das gratuidades com base na tarifa usuário ou técnica, pois se paga no valor da primeira, obrigatoriamente deveria o DF complementar a remuneração para atingir o patamar da tarifa técnica (fl.308).

Assim, é de se estranhar, *data venia*, que a Consulente venha alegar agora que a manter-se a remuneração das viagens realizadas pelos passageiros isentos com fulcro na tarifa usuário estar-se-á propiciando um prejuízo aos cofres públicos, quando toda a linha argumentativa desenvolvida pela Autarquia anteriormente era em sentido oposto, ou seja, que o pagamento dos isentos com base na tarifa usuário corresponderia a um valor menor. Ou seja, hoje não é possível saber qual é a posição defendida pela autarquia, se é pelo uso da tarifa técnica, como antes, ou se pela utilização da tarifa usuário.

Sem desmerecer o raciocínio apresentado pelo i. Diretor do DFTRANS, não podemos modificar o entendimento firmado nos pareceres anteriores sem maiores

Folha nº: 470 - Mat: 36.997-7

Processo: 098000628/2015

Rubrica: [assinatura]





subsídios técnicos e à míngua de documentos que sustentem a última tese apresentada. Sequer constam dos autos as fontes e/ou os atos oficiais que fixam os valores atualmente vigentes para as tarifas técnica e usuário. Da mesma forma, não se esclarece como se deu, e em que momento ocorreu, a inversão da diferença entre a tarifa técnica e a tarifa usuário.

Ora, tratando-se de tema de tamanha relevância e complexidade é natural que qualquer conclusão definitiva seja amparada não apenas em alegações, mas em bases consistentes, daí nós estarmos, há quase dois anos, pugnando pela realização de um estudo técnico por profissionais do setor. Tal questão demanda urgência, pois a instrução dos autos sinaliza distorções e uma série de dúvidas em relação à remuneração das concessionárias.

Vale registrar, por necessário, que em dezembro p.p. esta Casa examinou proposta oriunda da SEMOB, para Contratação da Fundação Getúlio Vargas visando a realização de consultoria independente especializada para avaliação dos contratos de concessão do serviço público de transporte do Distrito Federal, oriundos da Concorrência n. 01/2011, sendo que o motivo maior que levaria à contratação era a necessidade de revisar os valores das tarifas técnicas, que servem de base para a remuneração das empresas concessionárias de transporte coletivo urbano (Parecer 1.296/2016-PRCON/PGDF).

Não há notícia sobre o andamento destes trabalhos ou sobre motivos que impossibilitem a realização dos estudos técnicos.

Não é à toa que desde o primeiro opinativo - e também porque a questão é mais de caráter técnico do que jurídico - que viemos frisando a necessidade de realização de estudos técnicos por profissionais do setor, que examine os aspectos financeiros da contratação, relacionados à composição da remuneração das concessionárias, estendendo-se desde a fase licitatória, abrangendo o equilíbrio econômico-financeiro que se aperfeiçoou no momento de aceitação das propostas e o detalhamento dos cálculos que levaram aos totais estimados de usuários para cada um dos lotes, bem como a decomposição e explicitação dos cálculos que levaram ao valor das tarifas técnicas estimadas, por exemplo.

E, neste ponto, faz-se necessário novamente esclarecer que no Parecer 1.211/2015-PRCON/PGDF, mais especificamente na respectiva cota de aprovação, nós solicitamos um estudo técnico aprofundado e conclusivo, que enfrentasse, em especial, os questionamentos ali apresentados, e não apenas que aquelas indagações fossem respondidas pela Consulente. Ou seja, a cota de aprovação faz acréscimos ao Parecer, mantendo, entretanto, a necessidade de estudos técnicos conclusivos.

De fato, como já dissemos repetidas vezes, esta questão gravita em torno de matéria preponderantemente fática e técnica, de modo que não se pode imputar à PGDF a responsabilidade por levar à prejuízo ao Erário. Neste momento não está a cargo da PGDF definir se o correto é o uso da tarifa técnica ou usuário.

De outro lado, sobre o único documento novo juntado ao processo (fls.369/72), não se mostram suficientes para elidir as dúvidas levantadas e conduzir à uma solução deste imbróglio.

Folha nº 471 - Mat.: 36.997-7

Processo 098000608/2015 4

Rubrica [assinatura]



Trata-se de um conjunto de respostas aos questionamentos apresentados na cota de aprovação do Parecer 1.211/2015-PRCON/PGDF, datado de 24 de março de 2016 e apresentado pela empresa LOGIT, responsável pela elaboração do Edital de Licitação<sup>1</sup>.

Tal manifestação não substitui os estudos e análises a serem empreendidas por uma equipe de profissionais da área, preferencialmente independentes, e tampouco autoriza concluir que os PNE's e PLE's estariam incluídos nas estimativas de usuários pagantes.

E, por oportuno, vale repisar que o Decreto 33.559/12 (ao contrário do previsto na Cláusula I, "j", do contrato) prevê expressamente que as viagens realizadas por usuários isentos estão excluídas do conceito de "passageiro pagante". Confirma-se:

*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.*

Como se vê, há expressa previsão legal no sentido de que as validações de passagens por usuários isentos estão excluídas do conceito de "passageiro pagante".

Em relação às informações apresentadas pela LOGIT é de se notar, de qualquer forma, que não é difícil nelas identificar inconsistências.

Em nosso último parecer chamamos atenção para as dúvidas em relação à distinção e cômputo dos isentos (beneficiários das gratuidades) e daqueles absolutamente isentos (v.g. idosos, policiais, bombeiros e empregados das concessionárias). Confirma-se passagem do opinativo:

*"Na resposta enviada à PGDF (despacho fls.333/339) o DFTRANS sustenta que os passageiros absolutamente isentos (v.g. idosos, policiais, bombeiros e empregados das concessionárias) não teriam sido*

<sup>1</sup> Importa notar que, segundo relatório de Auditoria da Controladoria Geral do DF, o advogado Sacha Reck integrou indevidamente a equipe técnica do Consórcio LOGIT-LOGITRANS, participando da elaboração da versão final do edital e do projeto básico (fl.353).

Folha nº. 47 - Mat.: 36.997-7  
Processo 098000628/2015<sup>5</sup>  
Rubrica [assinatura]



*quantificados nessas estimativas de cálculo do valor estimado da tarifa técnica previsto no Edital (fl.334). Alega a autarquia que apenas para fins de dimensionamento da oferta de ônibus e que essa categoria de passageiros teria sido considerada.*

*Em contrapartida, o DFTRANS afirma que os isentos [usuários beneficiários das gratuidades], ao contrário, não teriam sido excluídos daqueles totais estimativos (Anexo III ou fls, 16.497 e 21.700/21.702 do processo licitatório). Ou seja, as gratuidades estariam incluídas nos totais de passageiros estimados naquelas planilhas e para os quais o projeto básico previa o pagamento por meio de tarifa técnica (fls.334/335). Reforçaria ainda essa conclusão o conceito de passageiro pagante transportado, dado pelo Inciso XIV, capítulo 3, do Edital (Anexo I), que inclui os usuários beneficiários das gratuidades, custeados "por meio de subsídio". Assim as viagens realizadas por essa categoria de passageiros seriam remuneradas por meio da tarifa técnica."*

Note-se que a princípio tais informações divergem, em parte, da informação apresentada no item "2" do expediente da LOGIT, que apresenta as estimativas de passageiros e que devem ter instruído o Projeto Básico prévio à Licitação. Observe-se, por exemplo, que o grupo de funcionários das empresas de ônibus, considerados pelo DFTRANS como "absolutamente isentos" e que portanto não deveriam ter sido quantificados nestas estimativas, ali compunham – juntamente com os idosos e deficientes – o grupo de passageiros "gratuitos" (fl.370).

Mais à frente (Item 4), a LOGIT noticia que os funcionários das empresas passam pela catraca, assim como os idosos, tendo suas passagens registradas no Sistema de Bilhetagem automática.

Apesar da baixa participação desses usuários na composição total do sistema, tal fato evidencia que há fundadas dúvidas em relação à forma de remuneração das empresas, fruto, ao que tudo indica, de uma licitação idealizada de forma deficiente e com baixa qualidade técnica, tal como já alertado anteriormente<sup>2</sup>. Como exemplo, basta lembrar que o Projeto Básico não faz sequer uma única referência aos PNE's e PLE's.

No que toca às informações prestadas pela LOGIT em relação à expressão "validação de passagens", remetemos às considerações já apresentadas no Parecer n. 209/2016 (fls.360/61).

Da mesma forma, as informações relativas à inclusão dos estudantes e pessoas deficientes como passageiros pagantes subsidiados pelo DF (itens 7, 8 e 9) não afastam as omissões e dúvidas.

Diante dessas considerações, não há o que reformar ou alterar nas conclusões firmadas nos pareceres anteriores.

<sup>2</sup> Seguindo essa mesma conclusão, o Relatório Preliminar do Grupo de Trabalho instituído pela SEMOB (vide fl.325).



Por fim, cabe anotar que após elaborado presente opinativo e antes que fosse analisado pela Sra. Procuradora-Chefe, chegou à PGDF o Ofício n. 358/2017-GAB/DFTRANS, o qual apresenta novas informações prestadas pela empresa LOGIT, bem como planilhas relativas aos modelos financeiros das cinco Bacias licitadas (anexos ao Ofício n. 358/2017-GAB/DFTRANS). Por este motivo, o processo me foi devolvido.

No entanto examinando os referidos documentos, percebe-se que as informações neles apresentadas já foram apreciadas nos Pareceres anteriores, enquanto que as planilhas demandam o competente exame técnico. Ademais disso, as informações e documentos presentes no Ofício n. 358/2017-GAB/DFTRANS não substituem o já recomendado estudo técnico.

### III – CONCLUSÃO

Ante os fundamentos acima apresentados, não há o que modificar em relação aos Pareceres ns. 1.211/2015 e 209/2016-PRCON/PGDF, cabendo reiterar a necessidade de realização de estudo técnico aprofundado, que responda as dúvidas e questionamentos acerca da remuneração das gratuidades.

Ademais, reitera-se a recomendação feita ao final do Parecer n.209/2016, de que seja anexado aos autos cópia do Relatório de Auditoria Especial n. 1/2015-DIAPC-DIAPC/COAPP/SUBCI, da Controladoria Geral do Distrito Federal.

É o parecer, sub censura.

À elevada consideração superior.

Brasília-DF, 18 de abril de 2017.

Romildo Olgo Peixoto Junior  
Procurador do Distrito Federal

OAB/DF 28.361

Folha nº. 474 - Mat: 36.897-7

Processo: 098000628/2015

Rubrica:



**GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL**  
**PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL**  
Gabinete da Procuradora-Geral  
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva



PROCESSO Nº: 098.000.628/2015  
INTERESSADO: DFTRANS  
ASSUNTO: Transporte coletivo  
MATÉRIA: Administrativa

Folha nº	475
Processo nº	098.000.628/2015
Rubrica	val
Matrícula nº	26.863-1

**APROVO O PARECER Nº 0215/2017 – PRCON/PGDF**, exarado pelo ilustre Procurador do Distrito Federal Romildo Olgo Peixoto Júnior.

Ressalto, ainda, que a autoridade administrativa deverá zelar pela correta condução do processo administrativo submetido a exame, sendo de sua inteira responsabilidade a observância às normas legais de regência e às recomendações constantes do opinativo.

Em 20 / 04 / 2017.

  
**JANAÍNA CARLA DOS SANTOS MENDONÇA**  
Procuradora-Chefe  
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva

De acordo.

Restituam-se os autos à Secretaria de Estado de Mobilidade do Distrito Federal, para conhecimento e adoção das providências pertinentes.

Em 20 / 04 / 2017.

  
**KARLA APARECIDA DE SOUZA MOTTA**  
Procuradora-Geral Adjunta para Assuntos do Consultivo