



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

**EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) JUIZ(ÍZA) DE DIREITO DA ____^a VARA
DE FAZENDA PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL – DF**

ICP nº 07/2020 (MPDFT nº 08190.003142/20-02)

**O MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E
TERRITÓRIOS**, por seus Promotores de Justiça, tendo em vista os fatos revelados no
Inquérito Civil Público em epígrafe, vem perante Vossa Excelência ajuizar a presente

AÇÃO CIVIL PÚBLICA
com pedido de *tutela de urgência*

em desfavor de:

DISTRITO FEDERAL, pessoa jurídica de direito público interno, inscrito
no CNPJ nº 00.394.601/0001-26, com endereço no Palácio do Buriti, Praça
do Buriti, Brasília/DF, CEP: 70075-900, que deverá ser citado por meio do
Excelentíssimo Sr. Procurador-Geral do Distrito Federal, no endereço SAM
Bloco “I”, Edifício-Sede da PGDF, CEP: 70620-000;



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

EXPRESSO SÃO JOSÉ LTDA., inscrita no CNPJ sob o nº 01.627.142/0001-46, com sede na SGCV Sul, Lote 05-A, Guará/DF, CEP: 71215-550;

AUTO VIAÇÃO MARECHAL LTDA., inscrita no CNPJ sob o nº 76.557.867/0001-04, com endereço no CSG 04 s/n, lote 07, Taguatinga Sul/DF, CEP: 72.035-504; ou na Rua Tapajós, nº 851, Bom Retiro, Curitiba/PR, CEP 80520-260;

URBI MOBILIDADE URBANA (CONSÓRCIO HP-ITA), inscrito no CNPJ sob o nº 18.011.878/0001-98, com endereço na SOF Sul, Quadra 09, Conjunto A, Lote 1/3, Guará/DF, CEP 71215-246;

VIAÇÃO PIRACICABANA LTDA., inscrita no CNPJ sob o nº 54.360.623/0001-02, com endereço no SGON, Quadra 6, Lote Único, Bloco H, Brasília/DF, CEP 70610-660; ou na Estrada Antônio Abdalla, nº 235, Jardim Califórnia, Piracicaba/SP, CEP 13424-700; e

VIAÇÃO PIONEIRA LTDA., inscrita no CNPJ sob o nº 05.830.982/0001-62, com endereço na SGCV Sul, Lote 18, SOF Sul, Guará/DF, CEP 71215-100, pelos fundamentos de fato e de direito a seguir deduzidos.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

“AUXÍLIO EMERGENCIAL” ÀS CONCESSIONÁRIAS DO STPC

A presente ação civil pública tem por objetivo o reconhecimento da ilegalidade da concessão de “auxílio emergencial” por parte da Secretaria de Estado de Transporte e Mobilidade do Distrito Federal – SEMOB em favor das empresas que operam o sistema de transporte público coletivo do Distrito Federal.

O referido “auxílio emergencial”, concedido no âmbito de processo administrativo e a título de reequilíbrio econômico-financeiro da relação contratual, fere dispositivos legais e contratuais pertinentes, criando despesa extraordinária sem previsão orçamentária.

O reequilíbrio econômico-financeiro demanda análise minuciosa de todos os elementos fáticos que compõem a relação contratual, conforme já deixou expresso o e. STJ:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. VIOLAÇÃO AO ART. 1022 DO CPC NÃO OCORRÊNCIA. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO. CONTRATO DE CONCESSÃO. USO DE ÁREA PARA EXPLORAÇÃO DE ESTACIONAMENTOS LOCALIZADOS NOS AEROPORTOS INTERNACIONAIS DE GUARULHOS E CONGONHAS. QUEBRA DE EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO. TRIBUNAL DE ORIGEM DECIDIU, COM BASE EM PROVA PERICIAL, PELA INEXISTÊNCIA DE DIREITO À INDENIZAÇÃO. REVISÃO. MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. INCIDÊNCIA DAS SÚMULAS 5 E 7/STJ.

(...).

10. Hipótese em que o Tribunal Regional Federal da 3ª Região, com base no conjunto fático-probatório dos autos, assentou que não ficou demonstrado o desequilíbrio econômico-financeiro dos contratos. Nesse sentido, transcrevo o seguinte trecho do acórdão: "Não há dúvida de que a solução da lide depende da análise da perícia e da documentação existente nos autos. Contudo, o que não resulta provado nos autos são as conclusões a que chegou a apelante, como enfatizado na sentença. Não se afigura demonstrado que a INFRAERO tenha impedido que houvesse equilíbrio financeiro dos contratos ou que tenha havido desequilíbrio financeiro. A par dos pontos críticos apontados anteriormente, a própria autora contribuiu para a limitação do trabalho



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

pericial, ao não apresentar a documentação necessária, bem como ao formular quesitos inadequados ou insuficientes para estabelecer o que seria ou não equilíbrio financeiro contratual" (fl. 2073, e-STJ).

11. Observa-se que o tribunal de origem, a partir do exame das cláusulas dos contratos de concessão e da análise do laudo pericial, ainda, **após minuciosa análise dos elementos fáticos contidos nos autos**, consignou pela impossibilidade de reconhecimento do suposto desequilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão, de modo que rever tal entendimento, com o objetivo de acolher a pretensão recursal, demanda interpretação de cláusula contratual, além do revolvimento de matéria fática, o que é inviável em Recurso Especial, à luz dos óbices contidos nas Súmulas 5 e 7 do STJ.

(...)

(REsp 1728217/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 13/12/2018, DJe 23/04/2019)

PROCESSO Nº 00090-00008369/2020-97 DA SEMOB

As empresas EXPRESSO SÃO JOSÉ, AUTO VIAÇÃO MARECHAL, URBI MOBILIDADE URBANA (CONSÓRCIO HP-ITA), VIAÇÃO PIRACICABANA e VIAÇÃO PIONEIRA, todas concessionárias do serviço básico rodoviário do Sistema de Transporte Público Coletivo, protocolaram o ofício nº 15/2020, de **02/04/2020**, junto à Secretaria de Transporte e Mobilidade do DF – SEMOB com pedido de concessão de “auxílio emergencial” no valor de **R\$ 106.815.110,95**.

No referido ofício, as empresas argumentaram que, em face do advento da pandemia do novo Coronavírus, houve significativa diminuição no número de usuários do serviço de transporte público coletivo, da ordem de 70% (setenta por cento) aproximadamente. Aduziram ainda que, apesar de terem mantido a frota conforme solicitado pelo Distrito Federal, a diminuição de usuários estaria impossibilitando a manutenção dos serviços, com custos totais estimados em quase 107



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

milhões de reais. Concluíram requerendo a concessão de auxílio emergencial por parte da Administração Pública nesse valor, a cada período de 30 (trinta) dias, sem a incidência de impostos, enquanto durar a situação emergencial da pandemia.

O ofício das empresas foi autuado na SEMOB como Processo Administrativo nº 00090-00008369/2020-97 (cópia integral anexa).

Analisando os autos do referido processo administrativo, constata-se que o requerimento das empresas concessionárias, protocolado no dia **02/04/2020**, foi encaminhado à Diretoria de Custos, Tarifas e Receitas – DITAR no dia **03/04/2020**. A DITAR, no mesmo dia, emitiu a Nota Técnica nº 04/2020 – SEMOB/ST/SUACOG/DITAR a respeito do pedido de “auxílio emergencial”.

Na referida nota técnica, a DITAR, em suma, concorda com o pleito das empresas, apresentando apenas divergência quanto aos valores informados referentes a despesas com pessoal e sugerindo a dedução dos valores repassados às empresas a título de Vale-Transporte e Cartão Mobilidade (antigo Cartão Cidadão). Assim, a DITAR apresentou levantamento de custos e propôs o pagamento de “complemento emergencial” no valor de **R\$ 90.307.985,91** a título de garantia do equilíbrio econômico-financeiro, até o final do período de pandemia.

Na sequência, a Assessoria Jurídico-Legislativa emitiu o Parecer nº 188/2020 – SEMOB/GAB/AJL sustentando que, com a edição dos Decretos do Governador do Distrito Federal que restringiram o funcionamento das atividades públicas e privadas, houve queda acentuada do movimento de passageiros do transporte público, chegando a 75% de diminuição da demanda. Argumentou ainda que, com o avanço da pandemia, o Governo Federal adotou uma série de medidas de socorro à atividade empresarial, tais como adiamento do pagamento de impostos e suspensão de cobrança de dívidas ativas com novas condições de parcelamento. Concluiu pela



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

viabilidade da concessão do “complemento emergencial” como garantia do equilíbrio e manutenção dos serviços de transporte, evitando com isso uma paralisação do STPC.

Em complementação ao parecer jurídico aprovado, o Chefe da Assessoria Jurídico-Legislativa da SEMOB acrescentou que a concessão do “auxílio emergencial” encontraria amparo legal nos artigos 6º, § 1º, e 9º, § 12¹, da Lei de Concessões de Serviço Público (Lei nº 8.987/1995), e nos artigos 2º e 5º da Lei de Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587/2012).

Embora não conste ato formal autorizando a concessão do “complemento emergencial”, o Secretário de Estado de Transporte e Mobilidade enviou o ofício nº 357/2020 – SEMOB/GAB, de **07/04/2020**, para a presidente da Associação das Empresas de Transporte e Mobilidade do Distrito Federal – DFmob, entidade associativa que subscreveu o ofício nº 15/2020 com as empresas concessionárias, comunicando a decisão administrativa.

Pelo teor do ofício, verifica-se que o Secretário comunicou que o “auxílio emergencial” requerido pelas empresas foi afinal concedido em valor superior a **90,3 milhões de reais**, no prazo fixado no Decreto do Governador do DF nº 40.583, de 01/04/2020², ou outro que porventura venha a ser fixado.

Em despacho do dia **13/04/2020**, o Secretário de Estado de Transporte e Mobilidade determinou que a Secretaria Executiva de Transporte – ST/SEMOB providenciasse a elaboração de cronograma de pagamento para que o “auxílio” seja concedido a cada 15 (quinze) dias.

¹ Provável erro material no documento da Semob. A referência parece ser ao artigo 9º, § 12 da Lei **12.587/2012**.

² Além de não dispor sobre o funcionamento do serviço de transporte público coletivo, o Decreto nº 40.583 estabelece dois prazos de suspensão de atividades: 1) até 31 de maio, para atividades educacionais, e 2) até 03 de maio, para demais atividades (comércio, esporte, lazer, etc.).



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

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

Ainda no dia **17/04/2020**, a Subsecretaria de Administração Geral – SUAG autorizou a realização da despesa e emissão de nota de empenho para o período de 01/04/2020 a 15/04/2020. A Coordenação de Gestão de Pessoas, Orçamento e Finanças – CGPOF, vinculada à SUAG, informou os valores pagos às concessionárias referente ao período de **01 a 15/04/2020**, segundo o quadro abaixo:

Tabela 1 – Pagamento referente ao período de 01 a 15/04/2020

Empresa Beneficiária	Valor do Benefício em R\$
PIRACICABANA	5.905.874,35
PIONEIRA	5.933.786,06
URBI	5.329.109,48
MARECHAL	5.525.183,50
SÃO JOSÉ	5.761.871,45
Total	28.455.824,84

Ou seja, apenas num primeiro período de 15 dias do mês de abril, a SEMOB **já pagou** às empresas concessionárias quase **28,5 milhões de reais** a título de “auxílio emergencial”.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

A CGPOF Informou ainda os valores já previstos para pagamento do mesmo benefício, referente ao período de 16 a 30/04/2020, a saber:

Tabela 2 – Pagamento referente ao período de 16 a 30/04/2020

Empresa Beneficiária	Valor do Benefício em R\$
PIRACICABANA	5.974.458,58
PIONEIRA	5.925.728,14
URBI	5.355.190,99
MARECHAL	5.555.366,83
SÃO JOSÉ	5.810.279,62
Total	28.621.024,16

“AUXÍLIO EMERGENCIAL” E EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO

Examinando-se duas das notas de empenho emitidas (2020NE00492 e 2020NE00495) para pagamento do benefício verifica-se a indicação de que a despesa foi classificada com a seguinte rubrica:

Tabela 3 – Programa de Trabalho indicado para pagamento do “auxílio emergencial” da SEMOB

Programa de Trabalho	Descrição
26.453.6216.2455.0002	MANUTENÇÃO DO EQUILÍBRIO FINANCEIRO DO SISTEMA DE TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO – STPC – DISTRITO FEDERAL

A SEMOB esclareceu que o detalhamento do programa de Trabalho 26.453.6216.2455.0002 tem por finalidade promover a manutenção do equilíbrio



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

financeiro do STPC/DF, a mesma rubrica que fundamenta o pagamento da Complementação Tarifária³.

Portanto, a SEMOB classificou o “auxílio emergencial” como despesa para manutenção do (re)equilíbrio econômico-financeiro do STPC.

O referido programa de trabalho tem sido indicado desde 2016 como rubrica para pagamento da complementação tarifária, obtida da diferença entre os valores da tarifa técnica e da tarifa usuário. É o que concluiu estudo técnico elaborado pelo Núcleo de Assessoramento Técnico de Orçamento da Procuradoria Distrital dos Direitos do Cidadão – PDDC/MPDFT:

“Cumpre destacar que os valores associados à Manutenção do Equilíbrio Econômico, correspondem à diferença paga pelo Governo do Distrito Federal para as empresas responsáveis pelo transporte público coletivo, considerando o valor da Tarifa Técnica, que corresponde ao valor ideal para a tarifa a ser cobrada e o contrato ser viável, reduzindo-se o valor efetivamente cobrado dos passageiros. Ou seja, a título de exemplo, se o passageiro paga R\$ 4,00, mas a Tarifa Técnica é equivalente a R\$ 8,00, o valor pago pelo governo a título de equilíbrio seria de R\$ 4,00 por passageiro. Estes valores foram executados em 2014 pelo Programa de Trabalho 26.453.6216.2458.0001 (Gestão e Manutenção do Sistema de Transporte Coletivo – Distrito Federal), em 2015, por este mesmo Programa e pelo 26.453.6216.2458.0002 (Gestão e Manutenção do Sistema de Transporte Coletivo – DFTRANS – Cooperativas de Transportes – DF), e a partir de 2016, pelo **Programa 26.453.6216.2455.0003 (Manutenção do Equilíbrio Financeiro do Sistema de Transporte Público Coletivo – STPC – Recompôr Faixa – Distrito Federal)**, todos vinculado à UO 26204 (DFTRANS).”⁴

Vê-se, portanto, que o programa de trabalho utilizado para o pagamento do “auxílio emergencial” é indicado para os reajustes e as revisões do valor da tarifa técnica, que é o instrumento legal para manter o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos.

³ Subsídio pago pelo Distrito Federal decorrente da diferente entre a tarifa técnica e a tarifa usuário

⁴ Informação Técnica nº 007/2019 – NUO/PDDC/MPDFT, de 09/08/2019



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

A utilização do programa de trabalho peculiar ao equilíbrio econômico-financeiro para pagamento de “auxílio emergencial” ofende gravemente não só relação contratual estabelecida com as concessionárias, mas principalmente a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal):

Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I – estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

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

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I – adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II – compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

(...)

§ 4º As normas do *caput* constituem condição prévia para:

I – empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

II – desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3º do art. 182 da Constituição.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

Ao estabelecer o sistema tarifário como o instrumento de remuneração das empresas concessionárias, a concessão de “auxílio emergencial” consiste em mera transferência de renda, a exemplo do auxílio emergencial estipulado pelo Governo Federal no programa de medidas emergenciais para preservação do emprego e renda de vulneráveis, afetadas pelos reflexos econômicos da pandemia, conforme Medida Provisória nº 936/2020⁵:

Art. 5º Fica criado o Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda, a ser pago nas seguintes hipóteses:

I – redução proporcional de jornada de trabalho e de salário; e

II – suspensão temporária do contrato de trabalho.

§ 1º O Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda será custeado com recursos da União.

Ou seja, o benefício emergencial foi instituído pela norma legal, com indicação precisa de que será custeada com recursos da União. Para fazer frente às despesas emergenciais criadas, a norma legal estipulou a dotação orçamentária própria, conforme Medida Provisória nº 937/2020:

Art. 1º Fica aberto crédito extraordinário, em favor do Ministério da Cidadania, no valor de R\$ 98.200.000.000,00 (noventa e oito bilhões e duzentos milhões de reais), para atender à programação constante do Anexo I.

Art. 2º Fica cancelada a dotação orçamentária de que trata o Anexo II.

Art. 3º Esta Medida Provisória entra em vigor na data de sua publicação.

⁵ Reeditada pela Medida Provisória nº 959/2020



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

No mesmo diploma legal foi incluído o programa de trabalho próprio que deverá ser utilizado para custeio dos benefícios emergenciais:

Tabela 4 – Programa de Trabalho indicado para o auxílio emergencial do Governo Federal

Programa de Trabalho	Descrição
08.244.5028.00S4.6500	Auxílio Emergencial de Proteção Social a Pessoas em Situação de Vulnerabilidade, Devido à Pandemia da COVID-19 Auxílio Emergencial de Proteção Social a Pessoas em Situação de Vulnerabilidade, Devido à Pandemia da COVID-19 – Nacional (Crédito Extraordinário)

Nada disso ocorreu no presente caso.

O “auxílio emergencial” foi criado sem o devido processo legal e a dotação orçamentária utilizada já vinha sendo utilizada para finalidade diversa.

Examinando-se os dispositivos da Lei nº 4.011/2007, que criou o STPC, verifica-se que o legislador estipulou que a remuneração das empresas concessionárias deverá ser feita com as receitas oriundas dos créditos de viagem:

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

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

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

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

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

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

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

A referida metodologia para remuneração das empresas prestadoras do serviço de transporte público coletivo foi melhor detalhada pelo Decreto do Governador do Distrito Federal nº 33.559, de 01/03/2012:

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

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

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

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

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

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

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

Art. 4º A consolidação dos repasses e pagamentos da remuneração dos delegatários do serviço básico rodoviário do STPC/DF obedecerá o seguinte procedimento:

I – observadas as disposições da Lei nº 4.011, de 12 de setembro de 2007, a entidade gestora identificará, diariamente, junto aos registros do sistema de bilhetagem automática, o número de passageiros pagantes transportados por delegatário no dia anterior;

II – os montantes levantados na forma do inciso anterior serão multiplicados pelo **valor atualizado da tarifa técnica do respectivo delegatário, definindo o produto da remuneração que lhe será devida**, a ser repassada diariamente;

III – os valores em espécie, arrecadados pelo delegatário, por meio da cobrança de tarifa nos ônibus e, quando houver, nos terminais e estações de transbordo do Sistema, no dia de referência para o cálculo de remuneração definido no inciso anterior, **permanecerão em sua posse, a título de pagamento antecipado**;

IV – o saldo de remuneração devido a cada delegatário, após a dedução das receitas arrecadadas em espécie, será repassado diariamente, considerando a remuneração calculada para o dia imediatamente anterior, com recursos oriundos da comercialização de créditos de viagem, do **repasso orçamentário de verbas para custeio de gratuidades e benefícios tarifários** e de eventuais receitas acessórias;

Como é possível perceber, o sistema de remuneração do STPC foi estabelecido tendo como fonte de custeio as receitas oriundas 1) da comercialização de créditos de viagem, 2) do repasse orçamentário de verbas para custeio de gratuidades e benefícios tarifários e 3) de eventuais receitas acessórias.

A previsão legal para custeio dos subsídios concedidos, como no caso das gratuidades, estabelece expressamente que o custeio será feito com recursos oriundos do orçamento do Distrito Federal⁶.

⁶ Conforme Lei nº 4.462/2010 (PNE) e Lei nº 4.582/2011 (PLE)



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

O edital da concorrência nº 01/2011-ST, para os serviços de transporte público coletivo, explicitou essa sistemática de remuneração, que foi reproduzida nos contratos celebrados com as empresas vencedoras do certame:

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

(...)

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

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

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

(...)

5 – REMUNERAÇÃO DA CONCESSÃO



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

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

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

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

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

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

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

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

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

Por ocasião da celebração dos contratos, ao dispor sobre o sistema tarifário, constou cláusula estabelecendo que a tarifa técnica corresponde à soma da tarifa usuário ao repasse de subsídio e eventuais receitas acessórias. Reproduziu ainda disposição do edital que estipulou a tarifa técnica como instrumento de equilíbrio econômico-financeiro:

“3. Os valores de TARIFA USUÁRIO serão decretados pelo CONCEDENTE em montantes que, relacionados ao número de passageiros pagantes de cada perfil tarifário, acrescidos do **repasse de SUBSÍDIO e de eventuais receitas acessórias, componham receita equivalente às TARIFAS TÉCNICAS das CONCESSIONÁRIAS**, multiplicadas, uma a uma, pelos PASSAGEIROS PAGANTES TRANSPORTADOS individualmente por cada concessionária, assegurando o equilíbrio econômico-financeiro.

4. Para fins de aplicação de reajustamentos e revisões tarifários, ao longo da concessão, **será o valor de TARIFA TÉCNICA o balizador do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão.**”

Portanto, sempre restou claro que o equilíbrio econômico-financeiro fez-se por meio da política de reajuste e revisão do valor da tarifa técnica.

Daí conclui-se que a concessão de auxílio emergencial a título de reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos **não encontra respaldo nem na legislação, nem no instrumento contratual.**

Outro fato que distingue a ilegalidade do ato administrativo em comento refere-se ao valor estipulado pela DITAR a título de “custo/km” inserido no demonstrativo de cálculo da “complementação tarifária emergencial”. A *priori*, o referido custo não corresponde a nenhum parâmetro de remuneração estabelecido no edital da concorrência e nos respectivos contratos. O custo por quilometragem, obtido a



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

partir de dados relativos aos insumos, multiplicado pela quilometragem prevista, acrescida de 5%, não corresponde ao modo de remuneração das empresas.

O elemento utilizado como parâmetro para remuneração das concessionárias é a multiplicação do valor da tarifa técnica ao número de passageiros transportados. Relembre-se que os valores das tarifas técnicas de duas concessionárias já foram revisadas em 2019⁷.

Portanto, o “auxílio emergencial” concedido às empresas não pode ser utilizado para promover o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, tampouco caracteriza-se como adiantamento de remuneração das concessionárias porque sequer há o compromisso de compensação referido valor com créditos futuros, o que poderia caracterizar uma operação de crédito.

A concessão do “auxílio emergencial” reveste-se de características típicas de transferência de renda, simulada na forma de complementação tarifária emergencial para reequilíbrio da relação contratual. A pandemia COVID-19, no presente caso, foi utilizada como mecanismo ilícito de doação de dinheiro público às empresas operadoras do transporte público coletivo local, visto que tanto a legislação aplicável à espécie, quanto os contratos firmados, ao preverem a possibilidade de reequilíbrio econômico-financeiro, fizeram a opção expressa de que isso fosse feito mediante a alteração da tarifa técnica e, obviamente, a partir da demonstração item por item dos impactos causados no equilíbrio da relação contratual.

Vale ressaltar que a indenização por desequilíbrio econômico-financeiro tem como fundamento uma ocorrência imprevisível ou previsível, da qual provém consequência danosa, que **interfira na equação econômica e financeira do**

⁷ Portaria nº 72, de 02/09/2019, e Portaria nº 81, de 01/10/2019, ambas do Secretário de Estado de Transporte e Mobilidade do Distrito Federal (cópias anexas)



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

ajuste, considerando os parâmetros utilizados no momento da contratação, **tudo devidamente demonstrado, item por item.**

Veja-se que o Estado não pode ser levado à condição de garantidor econômico pleno, verdadeiro doador de dinheiro público às empresas contratadas, quando ele próprio também sofreu restrições orçamentárias, no mesmo passo que as empresas também tiveram redução de custos em relação aos quais um “estudo” realizado em um único dia útil não tem a mínima capacidade de constituir a necessidade do reequilíbrio econômico-financeiro.

O Ministério Público **não está negando** a possibilidade de que um reequilíbrio econômico-financeiro estabelecido nos termos dos contratos firmados e da legislação de regência seja executado, mas a forma como isso ocorreu nos autos desse procedimento administrativo em referência torna o ato administrativo ilícito, assim como o enriquecimento das empresas, exigindo seja a situação trazida ao *status quo ante*, conforme pedido de tutela de urgência que se segue.

TUTELA DE URGÊNCIA

O artigo 300 do Código de Processo Civil prevê a possibilidade de concessão de tutela antecipada de urgência quando presentes elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.

As circunstâncias descritas autorizam a concessão de tutela de urgência para evitar graves prejuízos ao patrimônio público do Distrito Federal.

O *fumus boni juris* encontra-se fundamentado na ausência de previsão legal e contratual para concessão de “auxílio emergencial” às empresas concessionárias



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

do transporte público coletivo do Distrito Federal. De igual modo, a solução emergencial de socorro às empresas não tem previsão no orçamento da Secretaria de Estado de Transporte e Mobilidade, uma vez que não se trata de instrumento de reequilíbrio econômico-financeiro, na medida em que o instrumento contratual previsto para o equilíbrio econômico-financeiro será a revisão da tarifa técnica.

A concessão de benefício de natureza emergencial não corresponde a revisão ou reajuste da tarifa técnica, sendo forma absolutamente estranha de remuneração das empresas, o que torna ilícito o ato administrativo impugnado. Desta forma, foi criada despesa pública sem observância das regras orçamentárias para tanto, conforme fundamentado acima.

Portanto, a tutela de urgência específica que se pretende é a suspensão do pagamento de qualquer verba às empresas concessionárias ou quaisquer outras empresas que operem o sistema de transporte público coletivo a título de “auxílio emergencial”, bem como o bloqueio dos valores já transferidos às empresas beneficiárias. O fundamento legal invocado e os documentos juntados com a inicial permitem a formação de juízo de evidência e de razoabilidade quanto à aparência do direito, dispensando, inclusive, dilação probatória.

O *periculum in mora* encontra-se evidenciado nos danos concreto e irreparáveis ao patrimônio público do Distrito Federal que já ocorreram e que continuarão a ocorrer em breve. Neste ponto, estima-se a enorme dificuldade que o Estado terá para conseguir ao final reaver os recursos que vierem a ser transmitidos às empresas concessionárias, em caso da procedência da ação.

Ademais, projeta-se que o mesmo benefício virá a ser concedido a outras empresas, no caso, cooperativas e demais permissionários que operam no serviço de transporte público coletivo rural (STPCR).



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

Já quanto à irreversibilidade do provimento cautelar, o artigo 300, § 3º, do Código de Processo Civil exige que a tutela de urgência de natureza antecipada não ofereça perigo de irreversibilidade de seus efeitos. A tutela de urgência antecipada que se requer consiste na suspensão da concessão do “auxílio emergencial” às empresas concessionárias já beneficiadas em parte e a proibição de sua extensão a permissionários e cooperativas do sistema de transporte rural. Pede-se ainda o bloqueio dos valores já transferidos a título de “auxílio emergencial”.

A concessão da tutela provisória não afastará o provimento final, o que autoriza, caso venha a ser posteriormente revogada, o retorno das partes ao *status quo ante*. Ou seja, a concessão não vai criar um contexto de prejuízo impossível de ser revertido. Pelo contrário, em não sendo concedida a tutela de urgência, estar-se-á diante de irreversibilidade reversa, sedimentando-se a ilegalidade.

Com efeito, caso haja necessidade de reversão da medida cautelar imposta, poderá ser autorizado o prosseguimento do pagamento do indigitado “auxílio”, viabilizando o retorno da situação anterior. O inverso, contudo, não ocorre, pois, não concedida a medida, o patrimônio público suportará irreversivelmente o dano em arcar com despesa pública criada à margem da norma legal.

Consideram-se, portanto, preenchidos os requisitos legais para a concessão de liminar que antecipe parte do provimento desconstitutivo pretendido ao final. A concessão da tutela de urgência protegerá o patrimônio público.

Assim, requer-se, a concessão de **tutela de urgência antecipada** para:

- 1) decretar a nulidade** do ato de concessão do intitulado “auxílio emergencial”, editado nos autos do Processo Administrativo nº 00090.00008369/2020-97, da Secretaria de Estado de Transporte e Mobilidade do Distrito Federal – SEMOB;



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

2) em decorrência, **suspender** novos repasses a título de “auxílio emergencial”, com base no Processo Administrativo nº 00090.00008369/2020-97;

3) determinar o **bloqueio** das respectivas quantias, via BACENJUD, nas contas bancárias das empresas EXPRESSO SÃO JOSÉ, AUTO VIAÇÃO MARECHAL, URBI MOBILIDADE URBANA (CONSÓRCIO HP-ITA), VIAÇÃO PIRACICABANA e VIAÇÃO PIONEIRA e/ou a glosa das quantias ordinárias devidas às empresas, nos termos do art. 300 do CPC:

Empresa Beneficiária	Valor do Benefício em R\$
PIRACICABANA	5.905.874,35
PIONEIRA	5.933.786,06
URBI	5.329.109,48
MARECHAL	5.525.183,50
SÃO JOSÉ	5.761.871,45
Total	28.455.824,84

CONCLUSÃO

Diante do exposto, o **MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS** requer:

- a) a **citação** dos Réus para apresentarem resposta;
- b) seja ao final julgada **procedente** o presente pedido, **confirmando a liminar concedida**, para decretar, em definitivo, a **nulidade** do ato de concessão do intitulado “auxílio emergencial”, editado nos autos do Processo Administrativo nº 00090.00008369/2020-97, efetuado pelo DISTRITO FEDERAL, por intermédio da Secretaria de Estado de Transporte e Mobilidade do Distrito Federal – SEMOB, em favor das empresas EXPRESSO SÃO JOSÉ LTDA.,



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

AUTO VIAÇÃO MARECHAL LTDA., URBI MOBILIDADE URBANA (CONSÓRCIO HP-ITA), VIAÇÃO PIRACICABANA LTDA. e VIAÇÃO PIONEIRA LTDA., e **condenar** as empresas EXPRESSO SÃO JOSÉ LTDA., AUTO VIAÇÃO MARECHAL LTDA., URBI MOBILIDADE URBANA (CONSÓRCIO HP-ITA), VIAÇÃO PIRACICABANA LTDA. e VIAÇÃO PIONEIRA LTDA. na devolução de todos os valores líquidos que receberam a título de “auxílio emergencial”.

Protesta pela produção de todos os meios de prova em direito admitidos, a serem requeridos, eventualmente, no momento oportuno.

Requer a dispensa da realização de audiência prévia de conciliação (artigo 334 do Código de Processo Civil), nos termos do artigo 319, inciso VII, do Código de Processo Civil.

Dá-se à causa o valor de R\$ 90.307.985,91 (noventa milhões, trezentos e sete mil, novecentos e oitenta e cinco reais e noventa e um centavos).

Brasília/DF, 6 de maio de 2020.

Alexandre Sales de Paula e Souza
Promotor de Justiça

Lenna Nunes Daher
Promotora de Justiça