



PROJETO PENSAR O TRANSPORTE PÚBLICO
NA CIDADE PLANEJADA PARA O AUTOMÓVEL

Contribuição do Instituto MDT para a licitação do Sistema de Transporte Público Coletivo do DF

Aviso de Processo de Consulta Pública sobre o edital de
licitação do Sistema de Transporte Público Coletivo do DF
(STPC/DF). Edição de nº 201 do Diário Oficial do Distrito
Federal, de 22 de outubro de 2020

Novembro de 2020

Instituto do Movimento Nacional pelo Direito ao Transporte Público de Qualidade para Todos – Instituto MDT

O Instituto MDT é uma organização não governamental, sem fins lucrativos, que tem o objetivo de efetivar o transporte público de qualidade e a mobilidade ativa como estruturadores do desenvolvimento urbano sustentável e promotores do Direito à Cidade

Presidente: Getúlio Vargas de Moura Júnior

Diretor Executivo: Nazareno S.S. Affonso

Secretário Executivo: Wesley Ferro Nogueira

Contribuição do Instituto MDT para a licitação do Sistema de Transporte Público Coletivo do DF – Novembro de 2020

Equipe de redação:

Renato Boareto – Coordenador

Nazareno S. S. Affonso

Wesley Ferro Nogueira

É permitida a reprodução das informações contidas neste documento desde que seja citada a fonte e não tenha fins lucrativos

Sumário

I. Apresentação	4
II. Contexto do transporte público do DF	5
III. Breve análise dos documentos disponibilizados pelo GDF	12
IV. Temas necessários para a licitação do STPC-DF	24
V. Conclusão	37

I. Apresentação

No dia 22 de outubro o GDF publicou um Aviso de Processo de Consulta Pública sobre o edital de licitação do Sistema de Transporte Público Coletivo do DF (STPC/DF), na edição de nº 201 do Diário Oficial do Distrito Federal. O processo de licitação iniciado em 2008 e concluído em 2013 deu origem aos atuais contratos de concessão das 5 bacias operacionais, que têm vencimento a partir de dezembro de 2022. Esta licitação foi objeto de contestação desde seu início e está sendo questionada na justiça há muitos anos. O processo foi objeto de CPI na Câmara Legislativa, em 2015, e há decisões judiciais sobre seu cancelamento.

A abertura do processo por parte do GDF em 2020 permite que sejam discutidos e enfrentados problemas estruturais do STPC/DF e que as soluções possam ser incorporadas ao respectivo edital de licitação. Muitos desses problemas foram tratados no estudo “A evolução recente do transporte público coletivo do DF” elaborado pelo Instituto MDT e lançado em janeiro de 2018¹. O objetivo do Estudo foi registrar e analisar as principais transformações pelas quais esse subsistema passou nos anos recentes e seu foco foi a análise de processo, ou seja, a sucessão de acontecimentos envolvendo o STPC-DF no período 2007/2017.

Dada sua inserção no DF, o Instituto MDT propõe que seja iniciado um processo de análise das propostas do GDF e a realização de um conjunto de atividades que permitam à sociedade civil participar, influenciar e aprimorar o processo de licitação, a partir da defesa do interesse público. O foco inicial é a Consulta Pública iniciada pelo GDF, cujo processo se encerra no dia 03 de dezembro.

Considerando a consulta pública iniciada pelo GDF, o objetivo deste trabalho é apresentar uma contribuição do MDT para aprimorar o edital e o processo de licitação, a partir da análise das premissas e a abordagem adotada pelo GDF sobre temas fundamentais para a licitação. Este documento não é exaustivo nem detalhado ao extremo e possui uma abordagem técnico-política com a função de apontar as grandes questões associadas ao STPC-DF, que devem ser consideradas na estruturação do processo de licitação. Ele expressa o posicionamento do MDT e, a partir de sua divulgação, o Instituto quer contribuir para o aprimoramento da atuação de outras organizações, para que possam incidir no processo de licitação de forma a qualificar o processo e o Sistema de Transporte Público do DF.

¹ A versão eletrônica do Estudo pode ser obtida em www.mdt.org.br

II. Contexto do transporte público do DF

O sistema de transporte público coletivo do DF passou por grandes transformações nos últimos 12 anos, principalmente a partir da realização da licitação para a concessão dos serviços operados por ônibus, que deu origem aos atuais contratos. O processo teve início na Ação Civil Pública de nº 2001.02.01.010242-8, na qual a Quarta Vara da Fazenda Pública do DF reconheceu a precariedade dos títulos concedidos às permissionárias que operavam no Sistema de Transporte Público do DF e determinou, em sentença datada do dia 22 de outubro de 2008, a realização da licitação.

Esse período histórico foi tratado no Estudo “A evolução recente do sistema de transporte público do DF” elaborado pelo MDT, que considerou o período de 2007 a 2017. O trabalho foi estruturado em 5 partes e a primeira trouxe uma breve introdução sobre o projeto “Pensar o transporte público na cidade planejada para o automóvel”, iniciativa do MDT para melhorar o transporte público coletivo do DF. A segunda parte traz uma breve apresentação do sistema de transporte público do DF, os esforços de planejamento com ênfase no Plano de Transportes Urbanos (PTU) de 2008, financiado pelo BID e no Plano Diretor de Transporte Urbano e Mobilidade do Distrito Federal e Entorno (PDTU), instituído por meio pela Lei Distrital nº 4.566, de 04 de maio de 2011. O Estudo traz também uma breve caracterização das três administrações do DF no período de 2007 a 2017, respectivamente Governo José Roberto Arruda (2007/2010) e o Programa Brasília Integrada, Governo Agnelo Queiroz (2011/2014) e o Sistema Integrado de Mobilidade – SIM, bem como o início do Governo Rodrigo Rollemberg (2015/2018) com o Programa Circula Brasília.

A parte três do relatório apresenta o processo de licitação para a escolha das empresas operadoras do sistema de transporte público coletivo, realizado no período de 2011 a 2013. O edital com o desenho do atual sistema foi publicado em 02/03/2012 e em 28/12/2012 foram assinados os contratos de Concessão Nº 01/2012 – Viação Pioneira Ltda. – Bacia 2 e Nº 02/2012 - Expresso São José Ltda. – Bacia 5. Na mesma data foi publicada a reabertura do certame para as Bacias 1, 3 e 4. Em 26/04/2013 foram assinados os contratos de Concessão nº 07/2013 – Consórcio HP – ITA – Bacia 3 e nº 08/2013 – Auto Viação Marechal Ltda. – Bacia 4. Em junho de 2013 foi assinado o último contrato, nº 11/2013 - Viação Piracicabana, relativo à Bacia 1.

Na parte quatro do referido Estudo, a evolução do transporte público coletivo por ônibus é analisada, a partir de 11 itens que foram definidos como fundamentais para o MDT compreender sua evolução recente. Por fim, a parte cinco desse relatório traz a síntese da análise e propostas do MDT para o aprimoramento do transporte público coletivo nos próximos anos.

Os 11 itens identificados e analisados pelo MDT foram:

1. Modelo de contratação;
2. Operação;
3. Modelo de financiamento;
4. Planejamento;
5. Infraestrutura;
6. Gestão;
7. Mecanismos de controle social;
8. Política de Comunicação;
9. Gestão Ambiental;
10. Integração modal;
11. Entorno

Em que pese uma série de críticas, não se pode deixar de reconhecer que esse processo licitatório introduziu algumas mudanças importantes para o transporte público, principalmente quando comparado com o modelo anterior. Houve a entrada em operação de uma frota de ônibus inteiramente nova, 0 km, contribuindo para uma melhor qualidade de vida para usuários e trabalhadores do sistema, além da redução do nível de emissão de poluentes.

Foi estabelecida uma relação contratual entre poder público e concessionárias que implicaria na existência de direitos e no cumprimento de obrigações por parte dos operadores, que não existia antes de 2011. O Estado retomou o controle pleno do sistema de bilhetagem eletrônica, por meio do órgão gestor do sistema, que ficou muito tempo sob a responsabilidade dos empresários. O controle da qualidade e da operação dos serviços foram previstos, por meio da inclusão do Índice de Qualidade do Transporte (IQT) como instrumento para avaliação efetiva do desempenho e da prestação do serviço, inclusive com participação dos usuários do sistema; a instalação de GPS em todos os veículos e a possibilidade de uso das informações em benefício dos usuários e do sistema; entre outras.

Com as alterações inseridas pela licitação, aliada à implantação de um corredor exclusivo para a operação de um modal BRT no Eixo Sul do DF e à introdução do Bilhete Único no STPC/DF, com a possibilidade da realização de até duas integrações em período total de até 3 horas e o pagamento de uma única tarifa, o transporte público passava a contar com algumas condições mínimas para que a prestação do serviço alcançasse um nível de qualidade mais satisfatório para os seus usuários. No entanto, é preciso destacar que havia também a necessidade da execução de outras ações complementares, por parte do Governo do Distrito Federal, para que o padrão do serviço atingisse patamares mais elevados.

O Plano Diretor de Transporte Urbano e Mobilidade (PDTU) já indicava algumas diretrizes para o fortalecimento do transporte público em 2011 como, por exemplo, a necessidade de implantação de corredores e faixas exclusivas para

a circulação de ônibus, inclusive apontando os eixos onde essa infraestrutura viária prioritária deveria ser instalada; a mudança do modelo operacional para um sistema tronco-alimentado, com veículos de alta capacidade operando nos eixos estruturais e os demais garantindo a distribuição e as articulações regionais; a criação de uma rede de transporte racionalizada e integrada, seja intra ou intermodal; a integração do STPC com o Sistema operado no Entorno do DF e, principalmente, as ações visando o desestímulo ao uso do transporte individual motorizado.

Entretanto, se observou que nas 3 gestões anteriores as inovações poderiam ser maiores e mais rápidas. O sistema viário prioritário para o transporte público permanece com o mesmo trecho implantado até 2014 (EPNB, EPTG, Eixo Sul, ESPM e W-3) e isso acabou sendo uma barreira para a implantação do modelo tronco-alimentado e a consequente racionalização do sistema no DF. O Centro de Controle Operacional (CCO) nunca entrou em operação efetiva, o que acabou comprometendo a gestão plena do sistema, principalmente em relação ao planejamento e fiscalização da prestação do serviço.

O IQT nunca foi apurado e, com isso, o poder público ficou sem parâmetros para identificar possíveis deficiências na operação das concessionárias, o que representaria até mesmo a declaração de caducidade do contrato pelo não enquadramento nos critérios de qualidade apontados. Não houve ação qualquer visando o desestímulo ao uso de automóveis no DF. O transporte público, sem prioridade no espaço viário, convive há tempos com o aumento de custos operacionais, com a dificuldade de cumprimento de frequências e horários e com o aumento dos tempos de viagens, acarretando sérios prejuízos para os seus usuários, em função do crescimento vertiginoso da frota de veículos na cidade e os consequentes congestionamentos.

A indisponibilidade dos dados gerados nos GPS e nos validadores instalados nos veículos, bloqueia uma ótima oportunidade para que o usuário possa contar com informações precisas sobre o sistema, como o horário de chegada dos ônibus nas paradas e nos destinos das viagens. Além de todos esses elementos descritos ainda devem ser acrescentados o alto valor da tarifa pública praticada no DF, com peso significativo no orçamento dos usuários que dependem do sistema de transporte público, mesmo que uma parcela do custo do STPC seja bancada com subsídios aportados pelo GDF.

Este processo foi objeto de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) na Câmara Legislativa do DF, criada por meio do Requerimento 562/2015. O processo de licitação ainda é contestado judicialmente a partir da Ação Civil Pública nº 2013.01.137964-2 proposta pela Associação Brasileira de Defesa do Consumidor (ABRADEC). Em 2016 houve sentença judicial anulando os contratos celebrados com as empresas Piracicabana, Pioneira e Marechal, mas esse processo ainda está em curso na Justiça do DF. Uma determinação da 3ª Turma Cível do Tribunal de Justiça do Distrito Federal em 2018 confirmou

decisão que suspendeu os efeitos da licitação que teve início em 2011 e determinou a realização de nova licitação no prazo de 1 ano após o “trânsito em julgado” do processo. Houve recurso e o processo ainda está no trâmite da Justiça.

Recentemente o GDF apresentou novas iniciativas relacionadas ao transporte público coletivo, principalmente concessões do Metrô-DF, implantação do VLT na Avenida W3, gestão da Rodoviária do Plano Piloto, implantação de Estacionamentos Rotativos e a licitação do Transporte Coletivo Complementar. As principais definições destas iniciativas podem ser encontradas na página eletrônica da SEMOB-DF e são reproduzidas abaixo:

- **Concessão para Gestão, Operação e Manutenção dos Serviços de Transporte Metroviário do Distrito Federal**
Assunto: Apresentação dos estudos de modelagem técnica, econômico-financeira e jurídica, e respectivas minutas de Edital e Contrato que subsidiarão futura licitação para contratação da Concessão Patrocinada.
- **PMI 01/2019 – PPP para Implantação do VLT na via W3**
Assunto: Apresentação dos estudos de modelagem técnica, econômico-financeira e jurídica, e respectivas minutas de Edital e Contrato que subsidiarão futura licitação para contratação de parceria público-privada.
- **Concessão da gestão do Complexo da Rodoviária do Plano Piloto do Distrito Federal, incluindo sua recuperação, modernização, operação, manutenção, conservação e exploração.**
Assunto: A concessão tem como objetivo principal a melhoria da mobilidade de passageiros e veículos no terminal através da adequação do terminal ao modelo operacional integrado e às características de acessibilidade universal, em atendimento aos princípios, objetivos e diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana instituída pela Lei Federal nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, e do Plano Diretor de Transporte Urbano e Mobilidade do Distrito Federal – PDTU/DF, instituído pela Lei Distrital nº 4.566, de 04 de maio de 2011.
- **Concessão de Estacionamentos Rotativos – Projeto Zona Verde**
Assunto: Apresentação dos estudos de modelagem técnica, econômico-financeira e jurídica, e respectivas minutas de Edital e Contrato que subsidiarão futura licitação para contratação da Concessão.
- **Serviço de Transporte Público Coletivo Complementar – STPCC/DF**
Assunto: Apresentação do Edital de Licitação sobre a delegação de 200 permissões para operar no Serviço de Transporte Público Coletivo Complementar, integrante do Sistema de Transporte Público Coletivo do

Distrito Federal – STPC/DF, por meio da delegação por frota, por um prazo de 10 (dez) anos, prorrogável uma única vez, por igual período.

As iniciativas do GDF estão sendo planejadas ou implementadas em um ambiente com novos elementos da conjuntura da política de mobilidade urbana, dentre as quais podem ser destacadas a mudança na política de financiamento do governo federal, o surgimento de novos serviços decorrentes do desenvolvimento tecnológico e seus impactos na regulação do setor, bem como os efeitos da pandemia da COVID-19.

Em 2016 houve uma grande mudança no modelo de financiamento do governo federal decorrente da aprovação da Emenda Constitucional N° 95, por meio da qual o orçamento federal, na prática, foi congelado por um período de vinte anos. A Emenda limita a correção do orçamento anual pelo índice de inflação do ano anterior, mesmo que haja aumento na arrecadação federal, impedindo a destinação de mais recursos para ampliar, por exemplo, as infraestruturas de transporte público para os Estados e municípios.

O segundo elemento de contexto está associado principalmente ao desenvolvimento e inovações tecnológicas relativas aos veículos, sejam carros, vans ou ônibus (automação, conectividade), fonte de energia (eletrificação) e diferentes formas de uso, principalmente de carros (compartilhamento). Há o surgimento de novos modos de transporte, como patinetes elétricos (scooters) bicicletas e motocicletas elétricas. Há também inovações na forma de ofertar e operar diferentes serviços de transporte, por meio do uso de aplicativos (*apps*) normalmente associados aos telefones celulares. Um dos principais efeitos desse desenvolvimento tecnológico, combinado com a tecnologia de veículos é o surgimento de novos tipos de serviços, que afetam principalmente no transporte público, conhecidos internacionalmente como Mobilidade como um Serviço (*Mobility as a Service - MaaS*). Porém, a abordagem de “Mobilidade Urbana como um Serviço” sofre questionamentos, pois deve estar subordinada ao conceito de “Mobilidade Urbana como um Direito”.

Sobre o desenvolvimento tecnológico a FGV² destaca três públicos que lidarão com os desafios deste novo período:

Para o Poder Público

- Conciliação das novas tecnologias com o modelo regular;
- Oferecimento de um sistema de transporte urbano eficiente e eficaz, sem abrir mão da capacidade de gestão e regulação.

² CEPESP - Centro de Política e Economia do Setor Público da FGV. Apresentação para a cidade de São José dos Campos (s/d). www.fgv.br/cepesp

Para os Operadores

- Recuperação da demanda perdida, através da eficiência econômica e operacional;
- Incorporação dos novos recursos tecnológicos à produção do serviço.

Para os Usuários

- Adaptação ao uso de novas tecnologias;
- Utilização do transporte público coletivo como principal forma de deslocamento.

O terceiro elemento de contexto é a Pandemia da COVID-19 e seus impactos sobre os serviços de transporte público coletivos que, em algumas cidades, sofrem ameaça de sua completa desestruturação. No período de março a junho de 2020 várias cidades brasileiras interromperam os serviços de transporte público como forma de estimular o distanciamento social, sem se atentarem para o fato de que ele é um serviço essencial, necessário para usuários e trabalhadores acessarem inclusive os serviços e equipamentos de saúde disponibilizados para combater a epidemia. A interrupção na arrecadação de tarifas agravou a situação de financiamento da operação dos serviços, que já se encontrava em crise nos últimos anos. A queda de demanda verificada no período, segundo vários técnicos e gestores que se manifestaram recentemente em reuniões de Secretários de Transporte, dificilmente será revertida. É esperado para os próximos anos uma demanda inferior àquela observada antes do início da pandemia, com sérios reflexos econômicos sobre os sistemas.

Por fim, o contexto recente do transporte público do DF é marcado também pelo processo de revisão tarifária do STPC-DF, concluído no último mês de outubro. Este tema também tem sido objeto de muitas discussões ao longo da vigência dos atuais contratos de concessão assinados no período de 2011/2013. A Lei Federal nº 12.587/2012, que instituiu a Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU), reconheceu a importância da separação entre a tarifa que o usuário paga (pública) e a tarifa de remuneração pelos serviços prestados por operadores do transporte público (técnica), estabelecendo o instituto do subsídio governamental como elemento para a cobertura de eventuais déficits apurados entre os valores das duas modalidades de tarifas, fortalecendo o princípio da obrigação do estado em prover recursos para o financiamento de um direito social e, também, indicando a necessidade da redução do peso do transporte no custo das famílias. Nos contratos atuais do STPC-DF está prevista a revisão da tarifa técnica ou de remuneração das operadoras, a qualquer momento, como forma de corrigir desequilíbrios econômicos e financeiros que podem ocorrer ao longo da concessão.

As tarifas técnicas dos atuais contratos de concessão do DF foram objeto de revisão nos anos de 2015, 2016, 2018, 2019 e 2020, com aumentos

significativos nas tarifas técnicas de algumas operadoras. Em função da perda de arrecadação causada pela pandemia da COVID-19, as empresas solicitaram no mês de abril para o GDF, um complemento emergencial da ordem de 106 milhões de Reais (R\$ 106.815.110,95 - Ofício 15/2020 de 02/04/2020). A SEMOB-DF deferiu parcialmente o pedido, diminuindo o valor para acerca de R\$ 90 milhões (R\$ 90.307.985,91 – Ofício 357/2020 SEMOB/GAB). Em maio a 6ª Vara da Fazenda Pública do DF suspendeu o auxílio.

No dia 15 de outubro a Secretaria de Transporte e Mobilidade (SEMOB) publicou as portarias de nº 151 a nº 158 que revisaram as tarifas técnicas das empresas concessionárias. A revisão resultou no aumento das tarifas técnicas de quatro das cinco empresas que operam no DF. A Pioneira teve o valor reajustado de R\$ 4,5910 por passageiro para R\$7,5864, (aumento de 65,25%); São José de R\$ 5,1350 para R\$ 8,0262, (aumento de 56,3%); Piracicabana de R\$ 4,4273 para R\$ 4,9578 (aumento de 11,98%) e a Marechal passou de R\$ 5,0615 para R\$ 5,1778 (aumento de 2,30%). A empresa URBI teve o valor reduzido de R\$ 5,0682 para R\$ 4,1272, sofrendo uma queda de 18,57% na sua tarifa técnica.

O assunto é polêmico em função dos resultados das revisões anteriores e do valor adicional de subsídio que o GDF deve depositar na conta de remuneração do STPC-DF. Segundo informações que constam de Ação Civil Pública divulgada pela imprensa, os valores adicionais que serão pagos às empresas, considerando o prazo remanescente dos contratos, é da ordem de R\$ 1,1 bilhão. A ação popular ainda sustenta possíveis irregularidades na concessão da tarifa técnica:

- não foi indicada a fonte de custeio da despesa e nem o valor necessário para abertura de crédito suplementar;
- não foi elaborado estudo de impacto orçamentário e financeiro e não consta dos autos sequer memória de cálculo que permitisse aferir tal impacto;
- não há declaração do ordenador de despesa de que há recursos que comportem o gasto previsto;
- não há comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais.

Estes elementos de contexto atual do transporte público coletivo do DF mostram que a licitação para a seleção de novas empresas operadoras do DF pode se constituir em uma grande oportunidade de superação de problemas enfrentados ao longo dos últimos anos, bem como um processo no qual os novos desafios decorrentes do desenvolvimento tecnológico podem ser aproveitados para tornar o sistema mais robusto. Há várias iniciativas que podem ser coordenadas para promover a integração dos vários modos de

transporte e de infraestrutura para aumentar sua qualidade e sua atratividade em todo o DF.

III. Breve análise dos documentos disponibilizados pelo GDF

O processo de licitação para a concessão do Sistema de transporte Público Coletivo do DF (STPC-DF) teve início formal a partir do AVISO DE CONSULTA E AUDIÊNCIA PÚBLICAS, publicado pela Secretaria de Estado de Transporte e Mobilidade do DF (SEMOB-DF), na edição de nº 201 do Diário Oficial do Distrito Federal, de 22 de outubro de 2020. O processo de consulta pública prevê o prazo de 22 de outubro a 03 de dezembro para que a população possa se manifestar sobre a minuta de edital disponibilizada no endereço eletrônico www.semob.df.gov.br. No dia 03 de dezembro será realizada uma audiência pública, na qual o GDF receberá contribuições dos participantes, sobre os documentos e informações disponibilizadas ao público.

Algumas cidades realizaram licitações recentemente, como São Paulo, que concluiu seu processo em 2019, ou estão desenvolvendo seus processos, como é o caso das cidades de Campinas (SP), Belém (PA) e São José dos Campos (SP). Dentre essas cidades, é interessante observar a sequência de trabalho prevista para São José dos Campos, que pode fornecer importantes contribuições para o DF. O processo de licitação dos serviços prevê as seguintes etapas de trabalho³:

1. Diagnóstico e Prognóstico

- Levantamento de informações;
- Análise e Caracterização do Sistema de transporte público;
- Elaboração dos cenários;
- Benchmarking e análise de projetos e tecnologias.

Nesta fase estão previstas Oficinas Participativas para a consolidação do Diagnóstico e Prognóstico

2. Elaboração da proposta para o Novo Transporte

- Modelo operacional;
- Modelo jurídico-regulatório e institucional;
- Modelo Jurídico-econômico;
- Modelo Econômico financeiro;
- Minuta do Edital de Licitação.

Nesta fase estão previstas Audiências Públicas com a discussão das “Peças Técnicas do Edital final de licitação”

3. Implantação e acompanhamento

- Acompanhamento da implantação;
- Avaliação do modelo operacional proposto;

³ Novo Transporte Público: Um modelo inovador para São José dos Campos www.sjc.sp.gov.br/novotransporte

- Ajustes operacionais necessários.

Nesta fase estão previstas pesquisas com os usuários, bem como o monitoramento e acompanhamento da operação do novo transporte.

Esta sequência de trabalho está encadeada conforme requisitos mínimos de organização de um processo complexo de licitação, o início de operação e seu acompanhamento. Utilizando-se a experiência de São José dos Campos como referência mínima para análise do processo, é possível afirmar que o trabalho que está sendo implementado pelo GDF deve ser aprimorado. Na prática, o GDF iniciou o processo com a divulgação da minuta de edital, sem disponibilizar os estudos preparatórios necessários, diante dos problemas enfrentados atualmente no STPC-DF, as integrações e concessões propostas.

No Aviso de Consulta e Audiência Públicas publicado, em seu artigo 4º, são listados os documentos disponibilizados:

Art. 4º Serão disponibilizados para consulta no endereço eletrônico www.semob.df.gov.br os seguintes documentos referentes à matéria a ser discutida:

I – Estudos de modelagem técnica, econômico-financeira e jurídica e respectivos anexos;

II – Minuta de Edital e respectivos anexos; e

III – Minuta de Contrato e respectivos anexos

Os documentos disponibilizados pela SEMOB em seu endereço eletrônico, conforme pode ser observado na cópia da página da SEMOB (Anexo I), foram:

Quadro 1. Lista de documentos disponibilizados pelo GDF

[Aviso de consulta e audiência Públicas](#)
[Edital de Concorrência nº 00/2020 -SEMOB](#)
[Anexo I – Minuta do Contrato de Concessão](#)
[Anexo II – Informações Gerais STPC/DF](#)
[Anexo II.2 – Especificações dos Lotes Licitados](#)
[Anexo II.4.1 – Ordem de Serviço Operacional do Lote \(Bacia\) 1](#)
[Anexo II.4.2 – Ordem de Serviço Operacional do Lote \(Bacia\) 2](#)
[Anexo II.4.3 – Ordem de Serviço Operacional do Lote \(Bacia\) 3](#)
[Anexo II.4.4 – Ordem de Serviço Operacional do Lote \(Bacia\) 4](#)
[Anexo II.4.5 – Ordem de Serviço Operacional do Lote \(Bacia\) 5](#)
[Anexo II.5 – Especificações de Frota](#)
[Anexo II.7 – Especificações das Funcionalidades Mínimas](#)
[Anexo II.11 – Parâmetros Econômico-financeiros](#)

Fonte: Página eletrônica da SEMOB-DF

Para iniciar a análise dos documentos e da abordagem do GDF sobre o STPC-DF é importante compreender que há uma clara percepção em toda a

sociedade de que o sistema de transporte público tem uma relevante importância para a cidade, o que ficou explicitamente demonstrado durante a pandemia, mas pelo fato de ser um modal que envolve grande volume de recursos financeiros e com tantos problemas envolvidos, também forma-se um consenso de que o atual modelo precisa ser revisto. Um novo processo de licitação seria o caminho natural para o desenho de um outro cenário, até porque os atuais contratos das concessionárias se aproximam do término e o embate no campo jurídico não deve ser concluído em prazo tão curto.

Com tantas críticas e um quadro tão adverso ao atual modelo do Sistema de Transporte Público Coletivo do DF, mesmo reconhecendo alguns avanços e o papel do modal na cidade, havia uma expectativa de que o GDF iria considerar todos os problemas existentes e tudo aquilo que estava previsto anteriormente, e não foi implementado, como a linha de base de um novo processo de licitação. Considerando este ponto de partida, a licitação poderia ser um instrumento de melhoria efetiva do sistema, por meio da produção de novos estudos, sistematização de informações, aprendizado das boas práticas do país e a proposição de uma nova modelagem para o STPC/DF.

O MDT analisou o edital e seus anexos e, sem tentar esgotar todos os pontos críticos identificados, foi possível registrar os seguintes temas que apresentam limitações ou necessidade de aprimoramentos:

Aspectos formais da documentação.

A Secretaria de Transporte e Mobilidade (SEMOB) divulgou um novo edital de licitação baseado no edital da licitação anterior, suprimindo anexos e reproduzindo informações da época e, portanto desatualizadas. A versão disponibilizada traz dados e gráficos produzidos naquele período, inclusive mantendo os mesmos erros de origem em relação a determinadas questões, como a não exigência da apresentação de propostas considerando ônibus com portas de ambos lados para operação no Corredor Exclusivo da EPTG, assim como foi feito no passado (item 4.8.1 dos dois editais). O Anexo II.1, por exemplo, traz em sua identificação uma referência de licitação como se ela estivesse ocorrendo em 2019. Em suas páginas 7 e 8 são apresentados dados operacionais de 2008. Além disso, os documentos disponibilizados não apresentam todas as informações citadas no Aviso de Consultas e Audiências Públicas. A partir do que foi disponibilizado no site da SEMOB-DF, é possível afirmar que houve a utilização de documentos da licitação anterior, sem o cuidado de analisar a pertinência da abordagem e promover sua revisão. Este aproveitamento parcial formou um conjunto incompleto e insuficiente de documentos.

Prazo de Concessão.

O prazo de concessão proposto para os novos contratos passaria para 14 anos, em vez dos 10 adotados na licitação passada, mantida a possibilidade de prorrogação por igual período. Esta especificação contraria a Lei Distrital nº 4.011/2007, que estabelece no § 3º do Artigo 7º que “o prazo da delegação será de até 10 (dez) anos, contados da assinatura dos respectivos contratos, podendo ser prorrogado uma única vez, por igual período, devidamente justificado pelo poder público”. Cabe destacar que a revisão automática de contrato não é consenso entre especialistas da área e que sua eventual ocorrência deveria estar embasada em critérios claros e objetivos, verificados ao longo da concessão, como a apuração semestral do Índice de Qualidade do Transporte (IQT). Ademais, a alteração na legislação, necessária para a mudança de prazo de concessão, deve ser aprovada pela Câmara Legislativa antes da publicação definitiva do edital de licitação.

Valores das tarifas técnicas de referência.

O critério de seleção das empresas operadoras é o de menor tarifa técnica, o que representa um ponto positivo para o processo. A SEMOB destaca os valores a serem observados pelos concorrentes: Bacia 1 - R\$ 3,9880; Bacia 2 - R\$ 4,6963; Bacia 3 - R\$4,6892; Bacia 4 - 4,8096 e Bacia 5 - 4,6856. Ocorre, entretanto, que com a última revisão proposta pelo GDF no mês passado, as atuais tarifas técnicas já estão acima dos valores de referência sugeridos pelo novo edital, com exceção da Bacia 3, como podemos ver a seguir: Bacia 1 = 4,9578; Bacia 2 = 7,5864; Bacia 3 = 4,1272; Bacia 4 = 5,1778 e Bacia 5 = 8,0262.

Tabela 1. Comparação da Tarifa Técnica atual e do novo edital

ÁREA	VALORES		
	EDITAL 2011	ATUAL	EDITAL 2020
1	R\$2,6584	R\$4,9578	R\$3,9880
2	R\$2,5902	R\$7,5864	R\$4,6963
3	R\$2,8309	R\$4,1272	R\$4,6892
4	R\$2,7192	R\$5,1778	R\$4,8096
5	R\$2,7093	R\$8,0262	R\$4,6856

Fonte: elaboração própria a partir de dados da SEMOB-DF

A SEMOB não disponibilizou nenhum estudo que mostre como os valores iniciais da nova concessão podem ser menores que aqueles pagos atualmente, decorrente do processo de revisão recém concluído. Com todas as variáveis já conhecidas, não fica claro como serão praticados valores menores para as tarifas técnicas se o sistema não foi racionalizado, se não há infraestrutura

exclusiva que permita maior velocidade e redução do consumo de diesel e houve redução drástica no número de passageiros transportados nos últimos anos, situação agravada pela pandemia da COVID-19.

Reajuste e revisão tarifária.

O edital disponibilizado pelo GDF prevê a separação entre a Tarifa Técnica, usada para a remuneração das empresas contratadas e a Tarifa de Uso, que é aquela paga pelas pessoas que usam o transporte público coletivo. Tanto no edital quanto na minuta de contrato são abordados os temas de remuneração e equilíbrio econômico financeiro do contrato.

O edital traz as seguintes definições:

23. 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 DECONCESSÃO**.

[...]

5- REMUNERAÇÃO DA CONCESSÃO

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, **sendo que as integrações realizadas pelos usuários não serão remuneradas às concessionárias.**[grifo nosso]

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 DECONCESSÃO, multiplicado pelo número de PASSAGEIROS PAGANTES TRANSPORTADOS por ela.

A Minuta de contrato trata especificamente do risco de demanda, que é assumido integralmente pelo GDF.

CLÁUSULA XI

Do Risco Geral de Redução da Quantidade de passageiros

1 O CONCEDENTE assumirá o risco de redução da quantidade de passageiros pagantes em relação aos números apresentados no PROJETO BÁSICO , que nortearam a elaboração da PROPOSTA FINANCEIRA , promovendo o ajuste do equilíbrio econômico- financeiro, quando for o caso, nos termos deste CONTRATO

[...]

CLÁUSULA XV

Do Sistema Tarifário

5. 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.

O reajuste, a revisão tarifária e a revisão do contrato são temas presentes em outros contratos de concessão de transporte público coletivo existentes no Brasil e possuem diferentes motivações e prazos. Para ilustrar as possibilidades e alternativas que podem ser consideradas para o DF, apresentamos na sequência informações sobre os casos de Belo Horizonte, Recife, Salvador, São José dos Campos, São Paulo e Campinas.

Em Belo Horizonte⁴ os contratos de concessão foram assinados em julho de 2008 e têm prazo de vigência de 20 anos, sem previsão de renovação. A cláusula 22 do contrato trata da Revisão Tarifária e estabelece que:

22. A cada 4 (quatro) anos contados do início da operação dos SERVIÇOS, o PODER CONCEDENTE realizará processo de revisão tarifária com o objetivo de repassar ao valor da tarifa os ganhos de produtividade obtidos pela CONCESSIONÁRIA

Há também a previsão de revisão do contrato, caso as mudanças demandadas pelo poder público ou fatos supervenientes causem alteração na Taxa Interna de Retorno (TIR). Desde a assinatura dos contratos e concessão foram realizados dois processos de revisão com a contratação de empresa especializada em auditorias, envolvendo a tarifa e o contrato, que resultou na mudança da fórmula paramétrica usada no cálculo da tarifa.

Em Recife⁵, no edital da licitação realizada em 2013, foi estabelecido na cláusula 15.2 que

15.2 O Preço de Remuneração ao Operador - PRO - será reajustado, anualmente, pelo Índice de Preço ao Consumidor - IPCA - divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

⁴ Edital de Concorrência Pública Nº 131/2008. Prefeitura Municipal de Belo Horizonte

⁵ Edital de Licitação Concorrência N.º 003/2013. Consórcio de Transportes da Região Metropolitana do Recife

15.3. O valor do PRO deve ser revisto a cada 4 (quatro) anos de vigência do contrato, ou a qualquer momento, desde que surja um fato extraordinário, conforme determinado no subitem 5.1 da Cláusula Quinta, da minuta de contrato anexo deste Edital, Anexo 04 [...]

15.4. No ano a que se refere o item 15.3 não haverá reajuste, mas uma revisão ordinária, incluindo a verificação da planilha de custos apresentada pela concessionária no processo licitatório.

15.5. Em caso de necessidade de revisão por ruptura do equilíbrio-econômico financeiro, o CSTM definirá a forma de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do Contrato de Concessão.

Em Salvador⁶ a revisão tarifária foi abordada no edital da licitação, realizada em 2014:

16.5. A Tarifa Contratual poderá ser revista para restabelecer a equação originária entre os encargos da CONCESSIONÁRIA e as receitas da Concessão, formada pelas regras deste Edital, de seus Anexos, do Contrato de Concessão, das Leis 8.987/95 e 8.666/93, bem como pela Proposta Vencedora da Licitação, sempre que ocorrerem quaisquer situações que afetem o equilíbrio econômico-financeiro da Concessão

16.5.1. A constatação de diferença entre a TIR (taxa Interna de Retorno) real e a TIR (taxa Interna de Retorno) da Proposta Comercial vencedora não será justificativa para o reequilíbrio econômico e financeiro automático do Contrato.

A cláusula 7 do contrato de concessão trata dos riscos que a concessionária deve assumir e a cláusula 8 trata do reequilíbrio Econômico-Financeiro

8.2. O equilíbrio econômico financeiro não está vinculado à Taxa Interna de Retorno (TIR) declarada pela contratada em sua proposta comercial.

8.3. A estimativa de receitas e dos custos apresentados pela Contratada na Licitação, especificamente na sua proposta comercial e no plano de negócios dela constantes é de exclusiva responsabilidade da proponente.

O caso de São José dos Campos⁷, a minuta de edital publicada pela prefeitura traz as seguintes definições (Seção 1 – Definições)

I. Revisão Ordinária: realizada pela SEMOB a cada 3 (três) anos, conforme as regras do EDITAL, do CONTRATO DE

⁶ Prefeitura Municipal de Salvador. Secretaria Municipal de Urbanismo Transportes – SEMUT. Concorrência – Nº 001/2014

⁷ Mobilidade do Futuro: um Modelo Disruptivo para São José dos Campos. Etapa III: Jurídico. Produto 7 Edital preliminar de licitação. Fundação Getúlio Vargas. Centro de Política e Economia do Setor Público. 2020

CONCESSÃO, da legislação federal e da legislação municipal;[...]

vi. Ajuste da Rede de Transporte Inicial: resultado dos estudos complementares realizados pelas CONCESSIONÁRIAS em conjunto com o CONCEDENTE durante os primeiros 12 (doze) meses da CONCESSÃO, conforme o item 2.3.5 da Seção 2 deste EDITAL, para racionalização do serviço, a ampliação da qualidade e a modicidade tarifária, e que corresponderá à primeira REVISÃO ORDINÁRIA do CONTRATO DE CONCESSÃO;[...]

xlix. Revisão Extraordinária: realizada de ofício pelo CONCEDENTE ou por solicitação das CONCESSIONÁRIAS para verificar se é necessário restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro do Contrato diante de eventos que sejam: extraordinários, imprevisíveis, estranhos à vontade do CONCEDENTE e/ou das CONCESSIONÁRIAS, inevitáveis, e que tenham comprovadamente gerado desequilíbrio na equação econômico-financeira do Contrato, conforme os parâmetros estabelecidos nos Anexos IV, V e IX deste EDITAL e a regulação do Município por Decreto aplicável a este evento;

Na cidade de São Paulo⁸ o reajuste previsto é anual (Cláusula Oitava do Contrato de Concessão) e a revisão quadrienal e do reequilíbrio econômico-financeiro do contrato é abordado na Cláusula Nona.

9.1. A cada quatro anos será efetuada uma revisão ordinária do equilíbrio econômico-financeiro deste contrato, visando adequar preços, índices, plano de investimentos, e quaisquer condições previstas, às modificações que tenham sido percebidas neste período, a fim de recompor o seu equilíbrio econômico-financeiro.

9.1.1. A revisão quadrienal ocorrerá sobre todos os parâmetros técnicos adotados no Anexo 4.5 do Edital que precedeu à presente contratação

[...]

9.5. Durante a vigência contratual, a Taxa Interna de Retorno (TIR) não poderá ser superior à TIR de referência vigente à época, que no início da operação dos serviços é de 9,85% a.a. (nove inteiros e oitenta e cinco centésimos por cento ao ano).

[...]

9.18.2.1. Não serão consideradas as variações ordinárias dos preços de insumos necessários à prestação dos serviços. Entende-se por variações ordinárias dos custos, os acréscimos

⁸ A licitação de São Paulo foi dividida em três processos, respectivamente para a seleção de empresas para o Sistema Estrutural (Concorrência 001/2015), Grupo Local de Articulação Regional (Concorrência 002/2015) e Grupo Local de Distribuição (Concorrência 003/2015). Prefeitura do Município de São Paulo. Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes - SMT

ou diminuições de valores inerentes ao mercado, cujo fato deve ser visto como risco empresarial da concessionária

Na licitação que está sendo desenvolvida em Campinas⁹ (SP) a proposta é reajuste anual, que considera a composição de custos das diferentes áreas operacionais, sobre os quais incidirá a inflação observada no último período de 12 (doze) meses imediatamente anteriores sobre os componentes de custo. A revisão da tarifa será trienal.

O GDF não tornou público qualquer estudo eventualmente existente que faça uma análise crítica do atual modelo de remuneração das empresas operadoras. A decisão manifesta no edital é a manutenção do modelo atual, desconsiderando mecanismos de aperfeiçoamento e de proteção do GDF, com uma melhor alocação de riscos sobre mudanças na demanda e investimentos necessários no STPC-DF. Várias cidades definem uma faixa de Taxa Interna de Retorno (TIR) para as empresas elaborarem suas propostas e procuram garantir o equilíbrio econômico e financeiro da concessão a partir da TIR. A polêmica existente em torno do processo de revisão tarifária concluída em outubro e seus impactos nas finanças do GDF mostram a necessidade da discussão de novas cláusulas contratuais que aperfeiçoem a relação entre o poder concedente e os concessionários, com adequada divisão de riscos inerentes à operação do transporte público coletivo.

O edital estabelece uma tarifa técnica inferior aquelas praticadas atualmente, uma demanda de passageiros maior, equilíbrio de contrato baseado na tarifa técnica e ausência de pagamento de passageiros integrados. Não foi disponibilizado nenhuma memória de cálculo ou simulação que permita compreender como o GDF chegou aos dados apresentados no edital. Tampouco foi apresentado um estudo que permita compreender as premissas adotadas para a definição da alocação de riscos do contrato.

Valores dos investimentos iniciais em frota.

Para iniciar as operações em suas respectivas áreas operacionais (bacias) as empresas devem realizar, ao menos, investimentos em frota, garagem, equipamentos embarcados de bilhetagem eletrônica e controle operacional. Os valores estimados pelo GDF no edital de 2020 são menores que aqueles propostos em 2011, mantendo-se a obrigatoriedade de início da operação com ônibus 0km, como pode ser observado na Tabela 2.

⁹ Prefeitura Municipal de Campinas. Concorrência Pública 09/2019

Tabela 2. Comparação dos investimentos iniciais – 2011 e 2020

BACIA	INVESTIMENTO INICIAL (R\$) - ESTIMATIVA		
	EDITAL 2011	EDITAL 2020	DIFERENÇA
1	150.904.139,28	143.581.470,00	-7.322.669,28
2	247.681.211,27	197.673.677,96	-50.007.533,31
3	191.027.854,32	197.737.140,00	6.709.285,68
4	166.988.039,05	140.658.499,00	-26.329.540,05
5	209.800.839,36	168.220.000,00	-41.580.839,36
TOTAL	966.402.083,28	847.870.786,96	-118.531.296,32

Cabe destacar que do edital de 2011 a frota prevista era de 2.580 veículos. No edital de 2020, no Anexo II.2 (Projeto Básico) o quantitativo total é de 2.718 veículos e no Anexo II.11 (Parâmetros Econômico-Financeiros) a frota total seria de 2.713 ônibus. Em 2011, mesmo diante da perspectiva de implantação do BRT no Eixo Sul, o edital de licitação não estabeleceu a previsão da possível utilização de veículos adequados para operar esse modal. Por exemplo, no caderno de especificações técnicas dos veículos que operariam na Bacia 2, onde está inserido o BRT, não havia nenhuma menção quanto aos modelos Padron e articulados (ônibus com piso baixo, motor traseiro e, neste caso, porta de ambos os lados). Na versão de 2020 há o mesmo equívoco ao não se redimensionar a frota, considerando a entrada de veículos articulados ou biarticulados, na perspectiva da construção de um sistema tronco-alimentado.

Racionalização da rede de linhas.

O PDTU indicava em 2011 que o STPC/DF deveria ser organizado a partir de eixos troncais, que seriam atendidos por ônibus com maior capacidade (articulados e biarticulados) e que receberiam as demandas de linhas internas. O Sistema Tronco-Alimentado está expressamente destacado como instrumento necessário para a racionalização da oferta do transporte público no DF, conforme disposição contida no Inciso I do Artigo 15, onde se lê “mudança do modelo operacional com a criação de linhas troncais, alimentadoras e distribuidoras integradas”.

Alguns pressupostos são fundamentais para a implantação de um sistema tronco-alimentado no Distrito Federal, onde podem ser destacados: configuração de uma nova rede de transporte público, avançando na integração intra e intermodal e na racionalização de linhas; redimensionamento da frota de ônibus, com reforço em veículos de alta capacidade, como articulados e biarticulados; investimento adequado na implantação de infraestrutura viária exclusiva para o transporte público, como corredores e faixas, com priorização semaforizada e controle rigoroso de tráfego para penalização a eventuais invasões ao espaço; implantação de estações de transferência ou de infraestrutura adequada e acessível nos pontos de conexão dentro do sistema

para a realização das integrações físicas; sistema de bilhetagem eletrônica e bilhete único de integração.

Com exceção do bilhete único e do sistema de bilhetagem eletrônica, que já foram implantados no DF, todos os outros elementos ainda estão no campo da expectativa futura de realização, o que resultou no formato em que o STPC-DF funciona até hoje, sem nenhuma perspectiva de racionalização. Atualmente temos uma frota de aproximadamente 2.800 veículos distribuídos em torno de 700 linhas, com muitas em sobreposição e com predominância de destino à área central de Brasília.

Segundo o edital de 2020 a rede de transporte terá as mesmas linhas já existentes, que está longe de um projeto tronco-alimentado. A frota seria composta por 2.718 ônibus, com a estimativa do atendimento de mais de 266 milhões de passageiros/ano, o que representaria quase 900 mil passageiros/dia, número bem acima daqueles registrados até mesmo antes da pandemia. Da mesma forma se faz uma projeção de mais de 213 milhões de km percorridos por ano. Há também a determinação de início de operação com frota 0Km, o que torna mais dispendiosa a eventual substituição de veículos para a operação em um sistema reconfigurado para tronco-alimentado, com impactos nos custos e na tarifa de remuneração.

O mais recomendado é que a discussão de um novo edital de licitação para o STPC fosse precedido, obrigatoriamente, de pesquisas e estudos que simulassem uma nova rede de transporte racionalizada, com estimativa de investimentos e custos. Porém nenhuma informação nesse sentido foi disponibilizada pelo GDF e essa situação é agravada diante das concessões do Metrô e do VLT propostas pelo GDF. Não há qualquer informação pública sobre estudos e simulações do impacto dessas concessões no STPC-DF, considerando demanda transportada, investimento em veículos, racionalização da rede, valor da tarifa para o usuário e subsídio necessário.

- **Projeto do VLT na W-3:** No início da pandemia o GDF apresentou a versão de um novo projeto para a implantação de um Veículo Leve sobre Trilhos (VLT) na W-3. Segundo a configuração que foi proposta para esse novo modal, todas as 288 linhas de ônibus que hoje operam na W-3 (sendo 221 do STPC/DF e mais 67 do Entorno) deixariam de circular pela via, que passaria a ser de exclusividade do VLT. Essas linhas seriam seccionadas e passariam a ter como destino final uma das três estações previstas para integração com o VLT (Terminal Asa Sul, Terminal Asa Norte ou Estação Eixo Monumental). O edital da nova licitação desconsidera esse arranjo que será estabelecido caso o projeto do VLT seja efetivamente implantado no DF, deixando muitas incertezas sobre os investimentos necessários para a operação do STPC-DF.
- **Projeto de Concessão do Metrô:** Este ano o GDF também deu publicidade ao estudo técnico que foi realizado visando uma futura

concessão do metrô. Uma das ações necessárias apontadas no documento para a viabilização do projeto de expansão do sistema metroviário está a proposta de alteração nas linhas de ônibus que atualmente circulam pelos dois eixinhos sul (L e W). Segundo o estudo, existem 100 linhas do STPC, originárias das bacias 1, 3, 4 e 5, que têm os eixinhos como vias de circulação, fora aquelas que são vinculadas ao Entorno e que também serão impactadas. Segundo a configuração sugerida, 29 linhas deixariam de existir; 21 linhas seriam mantidas; 13 linhas passariam a ser seccionadas em estações do metrô, como Arniqueiras, Shopping e Asa Sul, e para outras 37 o seccionamento ocorreria na Rodoviária do Plano Piloto. A justificativa apresentada é de que todas essas linhas estão sobrepostas ao metrô à medida que circulam pelos eixinhos sul e, na perspectiva de uma racionalização do sistema de transporte, essas linhas do modal rodoviário teriam o seu perfil alterado para assumir o papel de alimentação de um serviço de alta capacidade que já opera no mesmo trecho. Como no caso do projeto do VLT, aqui também se percebe o impacto que as mudanças inseridas no projeto de concessão do metrô poderão provocar na rede de transporte. As linhas têm uma configuração no cenário atual, mas passarão por modificações caso a concessão avance e as ações sejam implementadas. Desconsiderar esse cenário no momento da elaboração de um novo edital poderá produzir impactos e custos futuros desnecessários

Nenhum tipo de simulação de rede de transporte e seus impactos econômicos e financeiros no transporte público coletivo como um todo, caso existam, foi tornado público. As referências do edital precisam ser refeitas, considerando o objetivo de implantar um sistema tronco-alimentado e à racionalização da rede. Para isso, o edital deve considerar vários fatores e variáveis que já estão postas e que são de pleno conhecimento do governo local, uma vez que essas iniciativas partiram do próprio gestor público. A ausência de modelagem da integração com o metrô e o VLT podem agravar a situação atual de financiamento do STPC, exigindo maior nível de subsídio por parte do GDF e constantes demandas para a revisão da tarifa técnica e questionamentos sobre o equilíbrio econômico financeiro dos contratos.

Outro aspecto que merece destaque é que a reformulação proposta, seja no âmbito do STPC-DF ou na sua reestruturação com a nova configuração do metrô e implantação do VLT, resultam em integrações compulsórias devido ao seccionamento de linhas em terminais. Dado o impacto na vida dos usuários, é fundamental que estes temas sejam objeto de exaustiva discussão com a população usuária. A discussão restrita aos técnicos, gestores públicos e empresários interessados, sem a efetiva discussão com os usuários, pode desestimular o uso do transporte público coletivo, agravar a queda de demanda e a crise de financiamento do setor. As ações isoladas, envolvendo estes

modos coletivos de transporte podem, no longo prazo, desestruturar todo o sistema de transporte público do DF indo na contramão de uma política de desenvolvimento baseada no uso do transporte público coletivo.

IV. Temas necessários para a licitação do STPC-DF

Além da análise dos temas propostos no edital, o MDT também identificou temas fundamentais para a realização da licitação sobre os quais o GDF deveria se posicionar sobre seu atendimento:

Controle Operacional e das concessões por parte do Poder Público

Como citado anteriormente, um dos grandes avanços da licitação realizada no período 2011/2013 foi o estabelecimento de um conjunto de mecanismos de controle operacional, assim descritos:

- Implantação de pacote de equipamentos de controle: câmeras de TV, equipamentos de GPS, rádio comunicador, bilhetagem, WiFi para usuário, painel/display eletrônico embarcado para informações ao usuário, sistema de som a bordo, núcleo de coleta e análise de imagens de CFTV;
- Criação de um Centro de Controle Operacional (CCO), por meio do qual todas as informações referentes ao sistema de bilhetagem automática (SBA) e do sistema de monitoramento da operação (GPS) serão centralizados;
- Estabelecimento do Índice de Qualidade do Transporte (IQT) para acompanhamento periódico dos serviços prestados pelas empresas;

É fundamental que o STPC tenha um CCO único, sob controle do GDF e dados compartilhados com as cinco empresas, permitindo a transparência para os gestores, organismos de controle e de fiscalização do STPC e que passem a ser disponibilizados para o controle da sociedade, de forma compreensível, transparente e acessível

As especificações do Índice de Qualidade do Transporte (IQT) estão no ANEXO VI. Disciplina do Sistema de Controle da Qualidade do Serviço Básico Rodoviário do STPC/DF. Segundo o Edital, o Sistema de Controle da Qualidade do Serviço Básico do STPC/DF constitui elemento de gestão dos serviços e da relação contratual estabelecida com as concessionárias, tendo como objetivos:

- Apurar, através de um conjunto de indicadores, o grau de qualidade do serviço de transporte coletivo, permitindo a orientação de ações operacionais e de planejamento para a superação das principais deficiências observadas;

- Apurar o desempenho das concessionárias em cada período, mediante a transformação dos valores obtidos dos vários indicadores em uma nota de referência, de fácil identificação e acompanhamento;
- Estimular a melhoria contínua dos serviços por parte das concessionárias;
- Servir de processo e parâmetro para a avaliação da qualidade do serviço e para a priorização da melhoria contínua dos serviços.

O Sistema está baseado em um conjunto de indicadores que expressam aspectos operacionais, resumidos na tabela a seguir:

Tabela 2. Itens que formam o Índice de Qualidade do Transporte - IQT

Indicador	Fonte de Informação	Periodicidade	Peso (%)
1. Grau de variação dos intervalos nos pontos terminais	Processamento dos dados obtidos no processo de medição da oferta (controle de frequência) pelo SIM.	Mensal	15
2. Grau de falhas de veículo em operação	Processamento dos dados obtidos no processo de medição da oferta (controle de frequência) pelo SIM.	Mensal	10
3. Grau de cumprimento de viagens	Processamento dos dados obtidos no processo de medição da oferta (controle de frequência) pelo SIM.	Mensal	25
4. Grau de reclamações dos usuários sobre os serviços	Sistema de Atendimento ao Usuário.	Mensal	10
5. Grau de ocorrência de acidentes de trânsito	Boletins de Ocorrência	Mensal	10
6. Grau de ocorrência de irregularidades de trânsito	Controle de multas de trânsito DETRAN-DF.	Mensal	10
7. Grau de reprovação de veículos em vistorias programadas pelo Poder Concedente	Vistorias programadas	Mensal	10
8. Grau de limpeza dos veículos	Vistorias de veículos programados no início da operação em pontos terminais ou garagens. Esta verificação deverá ser realizada antes do início da primeira viagem de cada veículo.	Execução diária com análise mensal	10

Fonte; Elaboração própria a partir do Edital de Licitação 1/2011

Como é possível observar na tabela, os três primeiros indicadores, (1. Grau de variação dos intervalos nos pontos terminais, 2. Grau de falhas de veículo em operação e 3. Grau de cumprimento de viagens) derivam do Sistema de GPS previsto para o monitoramento da frota, e mostram a importância de sua implantação e controle pelo Poder Público. É importante destacar que esse instrumento democratiza e qualifica a ação pública, dá elementos para uma prestação de contas para a sociedade e dá credibilidade aos serviços efetivamente prestados.

Apesar de fundamental para a gestão pública dos serviços, o edital publicado pelo GDF em 2020 não prevê o IQT ou outra forma de métrica para aferir a qualidade dos serviços e o atendimento do contrato por parte das empresas. No edital não está prevista nenhuma multa pecuniária para as operadoras pelo descumprimento do contrato, que poderia ser objetivamente medido pelo IQT. Cabe destacar que este foi um dos pontos de crítica apontados pela CPI do Transporte Público realizada em 2015.

Também é preciso destacar que, independente de novo modelo remuneratório que possa ser desenvolvido, no novo edital deveria estar assegurado que o Índice de Qualidade do Transporte (IQT), com a devida apuração dos respectivos indicadores previstos, passasse a ser um dos elementos de composição do valor a ser transferido às concessionárias como pagamento pela prestação do serviço contratado. A proposta é que um percentual da remuneração devida esteja vinculado ao alcance de um patamar mínimo fixado nas regras do certame licitatório, onde a sociedade participaria desse processo de avaliação do desempenho.

Participação e controle social sobre o STPC-DF

Para o Instituto MDT, a participação social tanto de usuários, como de organizações que representam os vários segmentos da sociedade é parte estrutural da política de mobilidade urbana e, conseqüentemente, da revisão do PDTU, bem como do planejamento, implantação, gestão e avaliação dos serviços de transporte público coletivo. O processo de licitação iniciado pelo GDF não apresentou as etapas de seu desenvolvimento ou em quais momentos a participação dos interessados será possível. Como já apontava o estudo “A evolução recente do transporte público coletivo do DF” ,

“[...] o funcionamento de um espaço de diálogo e controle social sobre a política de mobilidade urbana é essencial para que as alterações necessárias no STPC sejam amplamente debatidas e conhecidas pelos diversos segmentos da população. As discussões em torno da política tarifária, uso das gratuidades, racionalização das linhas e a implantação do sistema tronco-alimentado em um espaço com a natureza de um Conselho podem evitar atritos desnecessários e permitir aprimoramentos nas ações de governo. Outro aspecto fundamental relacionado ao controle social do Sistema é a transparência e a credibilidade das informações geradas, que devem ser apresentadas de maneira clara e compreensível para a população”.

Dessa forma, é fundamental que o GDF apresente um plano de audiências públicas, reuniões do Conselho de Transporte Público Coletivo (CTPC-DF) e

demais ações que visem o debate amplo sobre os termos da licitação do STPC-DF, bem como sua evolução ao longo dos contratos de concessão.

Novas fontes de financiamento do STPC-DF.

O STPC/DF apresenta um custo anual de aproximadamente R\$ 1,4 bi, apenas no serviço rodoviário, sem se considerar a operação do metrô. É um sistema impactado pelas especificidades do nosso território, caracterizado por uma área geográfica extensa, mas ao mesmo tempo com baixa densidade demográfica. Comparando-se a área do DF com a da cidade de São Paulo, por exemplo, temos um território que é 5 vezes maior do que a daquela cidade (5.760,783 km² x 1.521,110 km²), mas com adensamento quase vinte vezes menor do que o daquela metrópole (444,07 hab/km² x 7.398,26 hab/km²), segundo os dados do IBGE.

Em todas as bacias temos linhas com extensão maior do que 60 km e uma característica principal no conjunto da rede é o baixo índice registrado de renovação de passageiros. Aqui temos uma tarifa usuário que é cara (são três categorias, com valores de R\$ 2,70; R\$ 3,80 e R\$ 5,50) e cuja manutenção nesses patamares ainda se deve ao aporte de subsídio que o GDF faz no sistema. Segundo informações disponibilizadas pela SEMOB-DF, no ano de 2019 esse subsídio foi de aproximadamente R\$ 721 milhões, representando cerca de 50% do custo total do sistema.

O transporte público é um direito social e isso pressupõe que é uma política onde o governo tem a obrigação de aportar ou garantir recursos, seja através de suas dotações orçamentárias ou com a proposição de novas fontes para o financiamento dessa prestação de serviço. A Política Nacional de Mobilidade Urbana, instituída pela Lei nº 12.587/12, apresenta uma série de instrumentos no seu Artigo 23, que podem ser utilizados pelo governo para viabilizar recursos extra tarifários para o fortalecimento do sistema de transporte público, sendo que a decisão da sua utilização é política.

Nesse sentido, avalia-se que o governo local deveria ter a iniciativa de encaminhar algumas ações concretas, antes do novo edital de licitação, para viabilizar, do ponto de vista legal, alguns instrumentos de geração de novas receitas para o financiamento exclusivo da mobilidade urbana sustentável, com recursos concentrados em um Fundo Distrital de Mobilidade Urbana e que poderiam contribuir até na formatação de uma nova configuração da rede e do sistema de transporte.

Há uma série de possibilidades nesse campo: pedágio urbano ou taxa de utilização do sistema viário; taxa sobre emissão de poluentes em determinadas áreas críticas da cidade; fixação de percentuais sobre as viagens realizadas por aplicativos ou sobre o IPVA de automóveis; estabelecimento de um valor sobre a CIDE combustíveis; captura de valor no IPTU de empreendimentos habitacionais ou comerciais que tiveram valorização imobiliária a partir da

implantação de sistemas estruturais de transporte, como metrô, BRT ou VLT; política de estacionamento; etc.

Nesse sentido, a iniciativa do GDF de implantar o Projeto Zona Verde, que prevê a cobrança de estacionamento em vias públicas localizadas na área central de Brasília, é bem-vinda, desde que os recursos arrecadados sejam destinados à financiar o transporte público coletivo, como prevê o Artigo 23 da Lei 12.587/12. Mas a ausência de elementos que possam confirmar uma eventual vinculação dos recursos arrecadados para investimento em mobilidade urbana coloca em xeque a proposta.

Os novos instrumentos para o financiamento do Sistema de Transporte não precisam estar previstos no edital da próxima licitação, mas a exigência do estabelecimento de novas fontes para financiamento do serviço é condição básica para a projeção da configuração de rede que pode ser implementada no DF, uma vez que a previsão de recursos disponíveis garantiria os elementos necessários para o desenho desse novo modelo. Por isso, avalia-se como de fundamental importância que esse tema seja desenvolvido paralelamente ao processo licitatório.

Transporte público coletivo sob demanda.

Em Goiânia e em Fortaleza foram implantadas experiências de transporte público coletivo em sistema complementar, com acesso ao serviço através de um aplicativo, onde as rotas são flexíveis e vinculadas aos interesses de viagens dos usuários. Os locais de embarque e desembarque são indicados no celular e localizados nas proximidades do seu ponto de partida e do seu destino final, para que a última milha seja feita a pé, estimulando a integração intermodal.

Esse tipo de serviço é oferecido por meio de vans com atributos de qualidade (ar condicionado, *wi-fi*, assento exclusivo e lotação máxima), com tarifas estabelecidas conforme o trecho percorrido e já está sendo incorporado em processos de licitação de algumas cidades no país.

Os estudos mais abrangentes sobre o uso de tecnologia e a adoção de novos serviços de transporte e plataforma de gestão estão sendo desenvolvidos pela FGV na cidade de São José dos Campos. Segundo a Minuta de Edital¹⁰ disponibilizada pela Prefeitura,

[...] o grande desafio do setor público hoje no campo da mobilidade tem sido focar a política pública para incorporar os benefícios da inovação no setor de forma mais equânime na realidade das cidades a partir da governança pública. Nesse sentido, São José dos Campos situa este EDITAL no contexto

¹⁰ Mobilidade do Futuro: um Modelo Disruptivo para São José dos Campos. Etapa III: Jurídico. Produto 7 Edital preliminar de licitação. Fundação Getúlio Vargas. Centro de Política e Economia do Setor Público. 2020

mais amplo de sedimentar as bases para que o Município, no longo prazo, possa organizar a mobilidade urbana local a partir o conceito “Mobilidade como Serviço” (Mobility as a Service, ou MaaS), pelo qual os incentivos públicos em matéria de mobilidade urbana devem priorizar o uso integrado dos diferentes tipos de serviço de transporte com o objetivo de garantir sustentabilidade e eficiência nas opções de deslocamento urbano. Foi com esse foco de longo prazo que o presente EDITAL retirou do escopo da CONCESSÃO de transportes atividades de comercialização e gestão de produtos tarifários e a de implantação de sistemas de monitoramento e fiscalização. Esses tradicionalmente têm sido objeto do contrato público de transporte municipal no Brasil, contudo não são parte essencial da operação de transporte. Para viabilizar essas atividades e outras relacionadas à comunicação com os Usuários e ao planejamento da mobilidade, o Município está em fase de planejamento de cinco plataformas integradas de mobilidade baseadas em inovação. Cada plataforma é brevemente descrita a seguir:

Plataforma 1: Consiste em *clearinghouse* para serviços de transporte para a qual o Município planeja as funções de: 1) compensação e liquidação de valores, 2) fornecimento e instalação de hardware e software com código e protocolos abertos para meios de pagamento diversificados nos veículos de transporte coletivo, assim como fornecimento de serviço de Wi-Fi nos veículos de transporte coletivo, e 3) o armazenamento seguro dos dados de compensação com APIs de acesso diferenciado aos dados em função da política de uso e proteção a ser definida pelo Município e garantindo o cumprimento de todas as operações necessárias para a execução da concessão de transportes, bem como o funcionamento da plataforma 5 (Mobilidade como Serviço), descrita a seguir;

Plataforma 2: Consiste em sistema de gestão de dados do transporte público, para o qual o Município planeja a função de tratar os dados vinculados à operação de transporte. Em particular, o sistema deve ter a capacidade de fornecer relatórios analisando a performance das rotas atuais, propondo mudanças que aumentem a eficiência do sistema e melhorem a qualidade do serviço bem como tenha a capacidade de avaliar mudanças propostas pelos participantes diretos da provisão do serviço ou pelos Usuários;

Plataforma 3: Consiste em solução de comunicação dos Usuários, para a qual o Município planeja a função de enviar e receber informações de Usuários do transporte público coletivo fornecendo serviços de roteirização, tempo de espera pelos veículos, avaliação do motorista e do veículo, entre outras. Os

dados gerados precisam estar disponíveis em diferentes graus de acesso em função da regulação de uso e proteção de dados a ser definida pelo Município;

Plataforma 4: Consiste em Sistema de Transporte Responsivo à Demanda, para o qual o Município planeja as funções de fornecer e realizar manutenção de software e aplicação eletrônica para serviço de ônibus sob demanda dentro do sistema de transporte público. O sistema se aplica a todas as rotas oferecidas que terão diferentes graus de flexibilidade como definido no edital de concessão da operação do serviço de transporte público. Inclui também a abertura dos dados que serviram de base para a modelagem do serviço sob demanda;

Plataforma 5: Consiste em sistema de mobilidade como serviço, ou MaaS, para o qual o Município planeja a função de fornecer solução de tecnologia com códigos e protocolo aberto para a integração operacional e financeira do serviço de transporte público coletivo com quaisquer outros serviços de mobilidade e modos de transporte. O sistema precisa ser capaz de permitir a entrada de outros serviços bem como garantir que os serviços estejam cumprindo as regras para fazer parte da plataforma. É responsável também pelo armazenamento e garantia de acesso aos dados seguindo a regulação de uso e proteção de dados a ser definida pela Prefeitura.

A descrição das plataformas, acima, foi organizada em cinco partes para fins didáticos. O efetivo fornecimento das soluções de tecnologia descritas pelo CONCEDENTE, direta ou indiretamente, pode vir a reorganizar as plataformas em função de complementaridades das funções apontadas.(páginas 76-77)

Na licitação realizada em 2012 pelo GDF havia uma previsão muito genérica quanto a possibilidade da exploração de novos serviços durante o período da concessão, mas essa experiência acabou não avançando aqui no DF. Agora, o novo edital reproduz o texto exatamente igual e expressamente indica, no Anexo I.1 – Minuta do Contrato, na Cláusula XIII, item 6, que “a concessionária poderá, ao longo do prazo da concessão, propor ao concedente novos serviços, bem como novas alternativas operacionais e tecnológicas, desde que compatíveis com o objeto da concessão”. É importante que o GDF pesquise o potencial de uso desses novos serviços, os inclua nas modelagens da rede de transporte e na licitação, pois a arrecadação tarifária pode compor as novas fontes de recursos para financiar o serviço básico do STPC-DF, por meio do subsídio cruzado, no qual serviços que arrecadam mais custeiam atendimentos essenciais, que não podem deixar de ser realizados.

A redução de poluentes locais e gases de efeito estufa na Mobilidade Urbana.

O sistema de mobilidade urbana do DF possui uma grande frota de veículos, principalmente carros e ônibus, que tem grande participação no consumo de energia, principalmente gasolina e óleo diesel. A queima de combustível é responsável pela emissão de poluentes locais que prejudicam a qualidade do ar, bem como de gases de efeito estufa (GEE), que causam as mudanças globais do clima. O Brasil é signatário de acordos internacionais sobre redução dessas emissões atmosféricas e apresentou compromisso internacional de redução de GEE por meio de sua Contribuição Nacional Determinada (NDC, em Inglês)), decorrente do Acordo de Paris¹¹ firmado em 2015. Há também a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC)¹², instituída por meio da Lei nº 12.187/2009 e regulamentada por meio do Decreto nº 7.390/2010. No DF há a Lei nº 4.770, de 22 de fevereiro de 2012, que “Dispõe sobre os critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens e na contratação de obras e serviços pelo Distrito Federal”.

Apesar de não serem os principais emissores de gases de efeito estufa, quando se compara as emissões da frota de carros, muitas cidades têm desenvolvido ações para reduzir as emissões atmosféricas dos sistemas de transporte público coletivo. A frota de ônibus movida à diesel tem grande participação na emissão de poluentes locais, que degradam a qualidade do ar, com destaque para o Material Particulado (MP). As licitações para a concessão dos serviços de transporte público constituem uma excelente oportunidade para os governos promoverem a redução dos impactos ambientais causados pela frota de ônibus e existem no Brasil experiências importantes que devem ser observadas, como é o caso de São Paulo, Campinas (SP) e São José dos Campos (SP)

A cidade de São Paulo estabeleceu a redução gradativa da emissão de poluentes e gases de efeito estufa ao longo do prazo de 20 anos concessão, nos contratos assinados em 2019, que deve ser zerada ao seu final. O processo de licitação do sistema gerenciado pelo município de São Paulo teve início em 2015, mas só foi concluído em 2019. Dentre os fatores que levaram aos sucessivos adiamentos e proposição de novas versões do Edital está a discussão sobre o prazo de concessão e o cumprimento da Lei Municipal nº 14.933/2009, conhecida como lei do Clima, que estabeleceu a obrigatoriedade da eliminação de combustível fóssil dos ônibus. Essa lei foi alterada por meio da Lei Municipal nº 16.802/2018. Segundo informações constantes nos contratos de concessão:

¹¹ As NDCs, são metas voluntárias estabelecidas pelos países e submetidas à Convenção-Quadro das Nações Unidas com o objetivo de reduzirem suas emissões de gases de efeito estufa (GEE) e foram a base para o acordo do clima que foi negociado durante a COP 21, em dezembro de 2015, em Paris.

¹² A PNMC demandou a elaboração de planos setoriais para atingimento de suas metas, como o Plano Setorial de Transporte e de Mobilidade Urbana para Mitigação e Adaptação à Mudança do Clima (PSTM) que traz um conjunto de recomendações para o planejamento e gestão da mobilidade urbana.

3.40. A concessionária deverá obedecer à legislação municipal que dispõe sobre o uso de fontes de energia menos poluentes e menos geradoras de gases do efeito estufa na frota de transporte coletivo urbano do município de São Paulo durante a vigência deste contrato.

3.40.1. A concessionária deverá atualizar a frota, gradativamente, ao longo dos primeiros 10 (dez) anos da vigência deste contrato para atendimento aos requisitos de redução de emissões diretas de gases poluentes, de forma a atingir até o final deste, a redução mínima de 50% (cinquenta por cento) de dióxido de carbono (CO₂), de 90% (noventa por cento) de material particulado (MP), e de 80% (oitenta por cento) de óxido de nitrogênio (NO_x).

3.40.1.1. A concessionária deverá apresentar ao Poder Concedente, em até 120 (cento e vinte) dias da assinatura deste contrato, cronograma da composição da frota, onde deve constar a citada atualização de forma gradual e homogênea, atendendo aos índices de redução anual de emissões de poluentes, conforme tabelas de referência, abaixo:

Ano	MP	NO _x	CO ₂
0	0,0%	0,0%	0,0%
1	24,8%	20,5%	13,6%
2	33,9%	27,5%	15,3%
3	39,1%	32,1%	18,0%
4	61,7%	53,2%	31,7%
5	78,8%	68,3%	38,1%
6	82,6%	73,2%	44,9%
7	85,3%	77,9%	47,7%
8	87,6%	84,3%	48,7%
9	90,3%	89,7%	50,4%
10	90,8%	90,2%	55,3%
11	91,3%	90,7%	60,3%
12	91,7%	91,3%	65,3%
13	92,2%	91,8%	70,2%
14	92,7%	92,3%	75,2%
15	93,1%	92,9%	80,1%
16	93,6%	93,4%	85,1%
17	94,1%	93,9%	90,1%
18	94,5%	94,5%	95,0%
19	100,0%	100,0%	100,0%

3.40.2. A concessionária deverá apresentar até 31 (trinta e um) de março de cada ano de exercício, um relatório anual de emissões de poluentes da frota, relativo ao ano anterior, detalhando as quantidades de quilômetros rodados por cada veículo, consumos de combustíveis, o total anual das emissões de cada poluente e de gases de efeito estufa, bem como apresentar as medidas de controle já existentes, e a serem implantadas, no sentido da redução adicional do consumo de combustível e das emissões.

3.40.3. Eventuais ajustes nesse cronograma poderão ser administrados, em qualquer tempo, em função de alterações de frota, por ajustes operacionais e da possibilidade técnico-

econômica de redução de emissões de poluentes, desde que não deixe de cumprir o objetivo final de redução de emissões.

3.40.4. O cronograma apresentado pela concessionária e aprovado pelo Poder Concedente prevalecerá sobre o cronograma de referência, havendo obrigatoriedade de observância da lei.

3.40.5. A concessionária terá um prazo de até 12 (doze) meses após a assinatura deste contrato para iniciar a implantação da nova composição da frota devidamente aprovada pelo Poder Concedente.

3.40.6. A concessionária deverá apresentar projetos de substituição de frota por tecnologia mais limpa de forma individualizada e apresentar os cronogramas físico-financeiros com os custos de incrementos de capital e de operação, bem como, as reduções das emissões obtidas.

3.40.7. A frota da concessionária não deverá apresentar fatores de emissão médios expressos em grama de poluente por quilometro superiores aos fatores de emissão da frota da cidade de São Paulo em 2017, ou seja, equivalentes aos fatores de emissão da frota composta por 50% (cinquenta por centos) de veículos P5 e 50% (cinquenta por cento) de P7.

3.40.8. Para o cálculo da redução de poluentes a concessionária deverá utilizar os índices de referência constantes do Anexo V deste contrato.

A cidade de Campinas(SP) está licitando seu sistema de transporte público coletivo e prevê a operação de ônibus elétricos ao longo do contrato. O processo licitatório de Campinas teve início em 2019. A eletrificação de parte da frota de ônibus já está prevista em edital e prevê a incorporação de ônibus elétricos a partir do segundo ano de contrato, que totalizarão 319 dos 725 veículos que operarão na cidade. Todos os elementos do Edital permitem a eletrificação do restante da frota, desde que possam ser sanadas as necessidades de infraestrutura das garagens e fornecimento de energia. Diferentemente de São Paulo, não há previsão de zerar as emissões ao longo da concessão.

A cidade de São José dos Campos (SP) iniciou seu processo licitatório em 2019 e prevê a operação de veículos elétricos em corredores exclusivos de ônibus. A proposta é que a cidade faça a aquisição de frota elétrica para os operadores, diminuindo o investimento privado em veículos (CAPEX), conforme edital de Concorrência Pública Nº 003/SGAF/2020, para “ Contratação de empresa para construção de veículos leves sobre pneus (VLP), elétricos, articulados e *metronizados*, a partir da elaboração de projeto executivo e com

confeção de *mock-up*, para operação em corredores tronco-alimentados e linhas convencionais de maior demanda”.

No caso do DF chama a atenção no edital de licitação divulgado, a falta de referências e estudo que apresente informações sobre as emissões atmosféricas do sistema de mobilidade urbana, bem como uma proposta de redução ou substituição do óleo diesel consumido pelos ônibus e seus impactos no custo operacional. O consumo de energia da frota que compõe o sistema de mobilidade urbana pode ser calculado por meio da elaboração de inventário de emissões, com metodologia já validade no Brasil.

A redução do consumo pode ser obtida por meio do aumento da velocidade operacional da frota, que pode ser obtido pela implantação de faixas e corredores exclusivos de ônibus. No caso da priorização dos ônibus no trânsito, o edital apenas cita as alternativas elencadas no PDTU/2010, sem compromisso ou meta de implantação. A substituição do diesel pode ser obtida pelo uso de biocombustíveis, também conhecidos por combustíveis renováveis, ou a eletrificação da frota de ônibus, por meio de alimentação aérea (trólebus) ou veículos movidos à bateria, como é o caso de Campinas e São José dos Campos.

Considerando a importância do DF como difusor de políticas públicas para o Brasil, as exigências legais e os compromissos políticos, morais e éticos com o meio ambiente, é fundamental que o GDF elabore uma proposta de redução das emissões de poluentes locais e gases de efeito estufa no STPC, que seja incorporada no processo de licitação para sua concessão.

Integração com o Entorno

Há muito tempo a questão do transporte público coletivo da região do Entorno precisa de maior atenção por parte do GDF. No PDTU, Inciso IV do Artigo 4º, foi estabelecido uma diretriz de “implantação do sistema integrado de transporte público de passageiros do Distrito Federal e Entorno”. Recentemente, o Governo local deu um passo importante com a proposta de celebração de um acordo de cooperação técnica com a União (via a ANTT), para que o GDF assumira a responsabilidade pela gestão do serviço interestadual semiurbano de passageiros.

A construção da integração entre os dois sistemas ainda passará por um longo caminho de pactuação entre diversos agentes públicos, mas esse tema também é uma condicionante para a configuração da nova rede de transporte do DF e impactará quase todas as bacias se realmente acontecer, no mínimo, uma integração física em terminais de entrada do DF: Bacia 1 (Planaltina de Goiás); Bacia 2 (Cidade Ocidental, Cristalina, Luziânia, Novo Gama e Valparaíso de Goiás); Bacia 3 (Santo Antônio do Descoberto) e Bacia 5 (Águas Lindas de Goiás, Cocalzinho de Goiás e Padre Bernardo). Para a elaboração do novo

edital, o GDF poderia ter simulado como esta integração se dará e estimar seus impactos na frota, no potencial de aumento de demanda do STPC-DF, bem como configurar uma política tarifária adequada.

Projeto de Concessão da Rodoviária do Plano Piloto

Essa proposta do GDF visa a concessão da gestão do Complexo da Rodoviária do Plano Piloto, que inclui a Galeria dos Estados e a exploração dos estacionamentos localizados na plataforma superior e nas duas áreas externas, nos fundos do Conic e do Conjunto Nacional. O projeto considera como uma das fontes de receita da concessionária a instituição de uma Tarifa de Acostagem (TAC), que incidiria sobre cada operação de partida de ônibus do transporte público coletivo da rodoviária, sejam eles do STPC-DF ou do Entorno. No STPC/DF os valores individuais da TAC variariam de R\$ 3,21 a R\$ 13,41 por saída e no Entorno iriam de R\$ 7,80 a R\$ 21,15 para cada partida efetivamente realizada, conforme o tipo de veículo utilizado. Cabe destacar que já houve manifestação favorável por parte da SEMOB-DF no Relatório Técnico 3, que consta nos documentos disponibilizados pelo GDF. De acordo com as projeções feitas nos cadernos técnicos disponibilizados, somente com a cobrança da TAC seria gerada uma receita anual de R\$ 17,6 milhões para a concessionária, totalizando o expressivo montante de R\$ 352,4 milhões ao longo dos 20 anos do contrato, sem mencionar o volume de recursos com outras fontes, enquanto o valor total do investimento no mesmo período seria de R\$ 190 milhões.

A preocupação aqui se concentra no fato de que está sendo proposta a cobrança de uma taxa que representará problemas atuais e futuros caso seja implementada. Como nos contratos em vigência do STPC/DF não há nenhuma previsão dessa nova taxa, o pedido de revisão das tarifas técnicas será uma medida previsível, o que obviamente representará aumento do subsídio governamental e/ou o reajuste da tarifa pública do sistema, penalizando o usuário do transporte público e indo em direção contrária à propagada pelo GDF. Em situação mais complicada ficaria o Serviço Interestadual Semiurbano que opera no Entorno, que não conta com nenhum subsídio e onde a remuneração das operadoras depende exclusivamente do pagamento da tarifa pelos passageiros, que ficariam com o ônus de pagar mais caro para realizar as suas viagens.

Por outro lado, o GDF não considera no edital de licitação para o STPC/DF a Tarifa de Acostagem prevista na concessão da Rodoviária, que impacta diretamente o custo do sistema para as operadoras, mas não seria considerada como item do custo operacional no momento da apresentação das suas propostas técnicas. Ao se confirmar a concessão da Rodoviária, a cobrança da TAC passaria a ser realizada e, com isso, as operadoras do sistema de transporte público já apresentariam suas demandas para a revisão das tarifas

técnicas, mantido o modelo atual, ou para o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, no caso da adoção de um formato diferente do atual.

Revisão do PDTU.

A Lei Distrital nº 4.566/2011 estabeleceu que o PDTU deve ser revisado a cada 5 anos e atualizado no mesmo ano de realização do Censo Demográfico do IBGE ou a cada 10 anos. Neste ano, em função da pandemia, não teremos o Censo, mas a exigência de atualização do PDTU ainda está mantida e a sua importância se torna ainda mais relevante nesse momento em que se discute a realização de uma nova licitação para o STPC/DF.

Segundo o que está expresso no § 1º do Artigo 1º, o PDTU é “um instrumento de planejamento que tem por objetivo definir as diretrizes e as políticas estratégicas para a gestão dos transportes urbanos no âmbito do Distrito Federal e do Entorno”. Esse papel de orientador do Plano Diretor engloba os três campos dentro da mobilidade urbana: transporte, trânsito e sistema viário.

A Política de Mobilidade Urbana do DF deve adotar um conjunto de Princípios, Diretrizes e Objetivos estabelecidos pela Política Nacional de Mobilidade Urbana, que o Plano de Mobilidade (PlanMob) deve materializar, por meio de um conjunto de projetos de infraestrutura e à adoção de instrumentos de políticas públicas que estão ao alcance do GDF. O conjunto de projetos de mobilidade urbana deve promover a acessibilidade e, simultaneamente, contribuir para a implementação de outras políticas estruturadoras do desenvolvimento urbano e preservação do meio ambiente. Merecem destaque a relação com a qualidade do ar e a mitigação das mudanças climáticas, bem como a efetivação de vários dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) estabelecidos pela ONU.

Na elaboração de um plano de mobilidade é fundamental o estabelecimento de quatro diretrizes¹³ com respectivas metas, que são premissas para a definição dos projetos que farão parte dos investimentos, as ações e instrumentos do GDF:

- Ampliar o uso do transporte não motorizado (transporte ativo);
- Efetivar o transporte público coletivo como Direito Social e aumentar seu uso;
- Reduzir o número de vítimas do trânsito (mortos e feridos) e
- Reduzir os impactos ambientais do sistema de mobilidade urbana (consumo de energia e emissões atmosféricas)

¹³ BOARETO, Renato. A elaboração de Planos de Mobilidade urbana. II Encontro dos Municípios com o Desenvolvimento Sustentável: Desafio dos novos governantes locais. Brasília.2013, European Platform on Sustainable Urban Mobility Plans. Guidelines. Developing and Implementing a Sustainable Urban Mobility Plan. 2014. Caderno de Referência para Elaboração de Plano de Mobilidade Urbana (PlanMob). Ministério das Cidades. 2015

Para ampliar o uso do transporte público o novo plano de mobilidade Urbana do DF poderia, por exemplo, estabelecer uma ordem de prioridade dos eixos estruturais do transporte público que devem ser implantados no DF e que estejam alinhados com o planejamento da rede e com as ações ou estudos técnicos que já se encontram em andamento, como o BRT no Eixo Sudoeste.

O Plano também poderia definir alguns indicativos e caminhos para a gestão pública avançar em direção à aplicação de medidas para o desestímulo ao uso do transporte individual motorizado, alterando a nossa matriz modal e diminuindo o ritmo do crescimento da nossa frota, que se aproxima dos 2 milhões de veículos. Ao mesmo tempo, poderia reafirmar a necessidade da promoção da integração física, operacional e tarifária entre o STPC/DF e o Serviço Interestadual Semiurbano de Passageiros que atende o Entorno, apontando alternativas e estratégias para o alcance dessa meta. O GDF não disponibilizou nenhuma informação que permita identificar o estágio que se encontra a atualização do Plano ou se já houve alguma iniciativa por parte do governo nesse sentido.

V. Conclusão

O início do processo de licitação do STPC por parte do GDF constitui uma oportunidade para a superação de vários problemas verificados nos últimos anos e permite a incorporação de novas soluções preconizadas em várias cidades brasileiras, que podem ser consideradas boas práticas e adaptadas para a realidade do DF. Porém, não foi divulgado um roteiro do processo de licitação, que envolve a discussão de diagnóstico com a população e apresentação de alternativas. O processo foi iniciado com a publicação do respectivo edital e alguns anexos.

Diante da situação atual do Sistema de Transporte Público Coletivo do DF, havia uma expectativa de que o GDF iria considerar todos os problemas existentes e tudo aquilo que estava previsto na licitação de 2011/2103, e não foi implementado, como a linha de base de um novo processo de licitação. Mas não houve, até o momento, a produção de novos estudos, sistematização de informações, aprendizado das boas práticas do país e a proposição de uma nova rede transporte.

A nova operação contratada se dará em um ambiente de queda de demanda e baixa possibilidade de sua recuperação, diante de um contexto político, econômico e tecnológico que demanda tanto capacidade de planejamento dos serviços quanto seu acompanhamento e fiscalização por parte do poder público. Há o desafio de conciliação das novas tecnologias e serviços de transporte com o modelo regular, bem como o oferecimento de um sistema de transporte urbano eficiente e eficaz, sem que o Estado abra mão da capacidade de gestão e regulação.

Os documentos disponibilizados pelo GDF mostram fragilidade de planejamento da SEMOB-DF, decorrentes da ausência de estudos e simulação de uma nova rede de transporte. Tal aspecto é reforçado pela utilização de partes do edital publicado em 2011, sem a devida atualização de dados para 2020. O novo prazo de 14 anos para a concessão também não teve nenhuma justificativa tornada pública e não condiz o que está previsto na legislação do DF.

Observa-se a ausência de informações que permitam compreender a diferença entre as tarifas técnicas propostas no edital, aquelas especificadas em 2011 e as que são utilizadas atualmente para a remuneração das empresas concessionárias. As experiências minimamente apresentadas neste documento dão pistas importantes de nova forma de divisão de riscos entre o GDF e as empresas, bem como o estabelecimento de novos parâmetros para a discussão de equilíbrio econômico e financeiro dos contratos, bem como critérios de reajuste e processo de revisão tarifária e dos contratos. Os valores estimados para os investimentos iniciais também levantam dúvidas quanto ao seu processo de quantificação, além de haver a determinação de início de operação com ônibus 0km, que impactam consideravelmente os custos.

Não foi elaborada nova rede de linhas e não foi estabelecida nenhuma relação entre a licitação do STPC-DF e outras iniciativas do GDF que têm forte impacto sobre o objeto da licitação, como a concessão do metrô e a implantação do VLT. Tais projetos, se implantados de forma desconexa e isolada, trazem o risco de desequilibrar ainda mais o sistema de transporte público coletivo e todos os modos de transporte público do DF. Tal possibilidade decorre de impactos não dimensionados, que podem resultar em longas disputas por reequilíbrio econômicos e financeiros dos contratos, aumentando o custeio do GDF sem a devida contrapartida de melhoria da qualidade e expansão do atendimento à população.

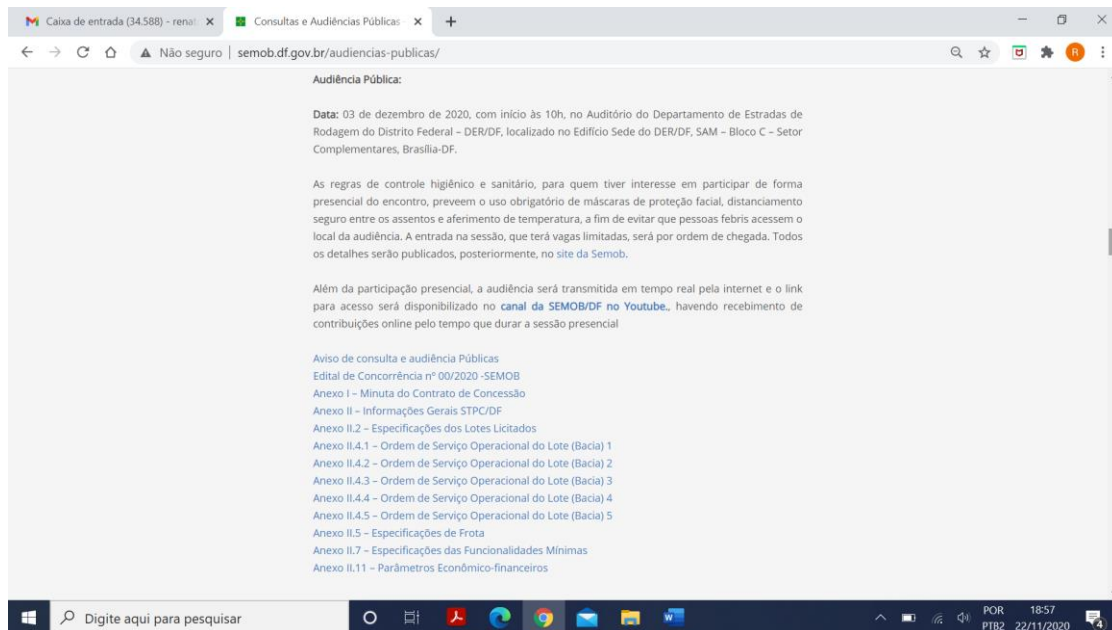
O GDF desconsiderou o que dispunha o edital anterior sobre o Centro de Controle Operacional (CCO) e o Índice de Qualidade do Transporte, instrumentos fundamentais para que o Estado tenha capacidade de controlar os serviços, punir a má operação e recompensar os serviços que tenham sua qualidade melhorada ao longo do contrato.

O processo, como está sendo desenvolvido, não apresenta soluções para a redução dos impactos ambientais do STPC-DF, Controle Operacional e aferição da Qualidade dos Serviços, Modelo de Remuneração e Revisão Tarifária, bem como novas fontes para seu financiamento. Ao tomar como linha de base o edital de 2011/2013 e os problemas decorrentes, o GDF deixa de apresentar soluções e pode alongar os seus efeitos adversos por mais uma década. As iniciativas associadas ao transporte público também estão descoladas do PDTU, que deveria estar sendo revisto, conforme a lei que o instituiu.

Dessa forma, o MDT propõe que sejam realizados os estudos pertinentes ou, caso já tenham sido elaborados pelo GDF, sejam disponibilizados com

linguagem acessível para a população, usuários e autoridades do Poder Legislativo e Judiciário, que têm interesse em contribuir com o processo de licitação, na defesa do interesse público. Cabe destacar também que o processo de licitação deve ter mecanismos e espaços institucionais que possibilite maior participação de organizações não governamentais, pesquisadores e usuários do transporte público coletivo. Essa prática deve estar prevista durante a vigência da concessão, para que haja avaliação dos usuários sobre a qualidade e controle social do STPC-DF.

ANEXO I – Reprodução da página da SEMOB-DF na internet, com a relação de documentos disponibilizados. Consulta em 22/11/2020



Audiência Pública:

Data: 03 de dezembro de 2020, com início às 10h, no Auditório do Departamento de Estradas de Rodagem do Distrito Federal – DER/DF, localizado no Edifício Sede do DER/DF, SAM – Bloco C – Setor Complementares, Brasília-DF.

As regras de controle higiênico e sanitário, para quem tiver interesse em participar de forma presencial do encontro, preveem o uso obrigatório de máscaras de proteção facial, distanciamento seguro entre os assentos e aferimento de temperatura, a fim de evitar que pessoas febris acessem o local da audiência. A entrada na sessão, que terá vagas limitadas, será por ordem de chegada. Todos os detalhes serão publicados, posteriormente, no site da Semob.

Além da participação presencial, a audiência será transmitida em tempo real pela internet e o link para acesso será disponibilizado no **canal da SEMOB/DF no Youtube**, havendo recebimento de contribuições online pelo tempo que durar a sessão presencial

Aviso de consulta e audiência Públicas
Edital de Concorrência nº 00/2020 -SEMOB
Anexo I – Minuta do Contrato de Concessão
Anexo II – Informações Gerais STPC/DF
Anexo II.2 – Especificações dos Lotes Licitados
Anexo II.4.1 – Ordem de Serviço Operacional do Lote (Bacia) 1
Anexo II.4.2 – Ordem de Serviço Operacional do Lote (Bacia) 2
Anexo II.4.3 – Ordem de Serviço Operacional do Lote (Bacia) 3
Anexo II.4.4 – Ordem de Serviço Operacional do Lote (Bacia) 4
Anexo II.4.5 – Ordem de Serviço Operacional do Lote (Bacia) 5
Anexo II.5 – Especificações de Frota
Anexo II.7 – Especificações das Funcionalidades Mínimas
Anexo II.11 – Parâmetros Econômico-financeiros