



SENHOR CONSELHEIRO RELATOR,

## PARECER MINISTERIAL

**Processo:** 05819/2025-8

**Classificação:** Controle Externo – Fiscalização – Auditoria

**Unidade Gestora:** Companhia Estadual de Transportes Coletivos de Passageiros do Estado do Espírito Santo (Estado do Espírito Santo) – CETURB/ES;  
Secretaria de Estado de Mobilidade e Infraestrutura (Estado do Espírito Santo) – SEMOBI/ES

**Relator:** Sergio Aboudib Ferreira Pinto

**Responsáveis:** Secretaria de Estado de Mobilidade e Infraestrutura – SEMOBI/ES;  
Estado do Espírito Santo;  
Companhia Estadual de Transportes Coletivos de Passageiros do Estado do Espírito Santo Ceturb/ES;  
Jose Renato Casagrande;  
Marcelo Campos Antunes;  
Fabio Ney Damasceno.

O **Ministério Público de Contas (MPC)**, no exercício de suas atribuições institucionais, manifesta-se nos seguintes termos.

**EMENTA:** Auditoria Operacional. CETURB/ES e SEMOBI. Sistema Transcol. Substituição de frota diesel por ônibus elétricos e reflexos sobre o equilíbrio econômico-financeiro dos Contratos de Concessão. Afastamento do achado A1 (alocação irregular de custos) com expedição de determinações. Manutenção dos achados A2 (ausência de avaliação de impactos da eletrificação da frota), A3 (risco de desequilíbrio econômico-financeiro), A4 (falta de fundamentação para escolha da tecnologia elétrica), A5 (deficiências de planejamento) e A6 (ausência de fundamentação da modelagem), todos com expedição de determinações. Avaliação da governança, transparência e sustentabilidade do Sistema Transcol. Análise da tarifa zero como política pública de mobilidade urbana nos aspectos sociais, econômicos e jurídicos.



## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO – O SISTEMA TRANSCOL COMO EXPRESSÃO DA FUNÇÃO PÚBLICA DE INTERESSE COMUM NA MOBILIDADE METROPOLITANA .....</b>	<b>4</b>
<b>2 SISTEMA TRANSCOL: CONTEXTO NORMATIVO, TERRITORIAL E OPERACIONAL .....</b>	<b>8</b>
2.1 ÂMBITO TERRITORIAL: MATERIAL DE ATUAÇÃO DO SISTEMA TRANSCOL.....	11
2.2 MODELO DE GESTÃO .....	13
2.3 CONSÓRCIOS ATLANTICO-SUL E SUDOESTE.....	14
2.4 MODELO ECONÔMICO DE FINANCIAMENTO .....	17
<b>3 AUDITORIA ATUAL (PROCESSO TC 5819/2025) – IRREGULARIDADES APONTADAS .....</b>	<b>20</b>
3.1 ANÁLISE DAS IRREGULARIDADES .....	48
3.1.1 A1 (Q1) – Alocação de custos operacionais e investimentos para o Poder Concedente .....	48
3.1.2 A2 (Q1) – Ausência de avaliação sobre os impactos operacionais e econômicos causados pela renovação da frota com a utilização de veículos elétricos .....	62
3.1.3 A3 (Q1) – Risco de desequilíbrio econômico-financeiro dos Contratos de Concessão em função da realização de investimentos, pelo Poder Concedente, de encargo das concessionárias.....	73
3.1.4 A4 (Q2) – Ausência de fundamentação da decisão de investimento em inclusão de ônibus elétrico no Sistema Transcol em detrimento de outras estratégias de descarbonização da frota .....	87
3.1.5 A5(Q3) – Deficiência de planejamento do projeto de inclusão de ônibus elétrico no Sistema Transcol .....	96
3.1.6 A6(Q2) – Ausência de fundamentação da modelagem de inclusão dos ônibus elétricos no Sistema Transcol.....	113
<b>4 AUDITÓRIAS PRETÉRITAS – IRREGULARIDADES RECORRENTES .....</b>	<b>124</b>
4.1 SISTEMATIZAÇÃO DAS IRREGULARIDADES IDENTIFICADAS NA CETURB/ES (2006-2025) .....	126
4.2 HISTÓRICO DE QUESTIONAMENTOS PELA COMUNIDADE .....	129



<b>5 AVALIAÇÃO DA GOVERNANÇA E TRANSPARÊNCIA DO SISTEMA TRANSCOL .....</b>	<b>134</b>
5.1 ARQUITETURA INSTITUCIONAL E AUTONOMIA REGULATÓRIA .....	135
5.2 FUNÇÃO FISCALIZATÓRIA E EFEITOS REGULATÓRIOS .....	135
5.3 DESENHO DE TRANSPARÊNCIA E PARTICIPAÇÃO .....	136
5.4 DESAFIOS E PERSPECTIVAS PARA UMA GOVERNANÇA MAIS ROBUSTA.....	137
<b>6 PROPOSTAS E PERSPECTIVAS FUTURAS .....</b>	<b>138</b>
6.1 TARIFA ZERO COMO SOLUÇÃO PARADIGMÁTICA – ESTRATÉGIAS PARA A MOBILIDADE URBANA NO ESPÍRITO SANTO: TRANSPORTE PÚBLICO DE QUALIDADE, ACESSÍVEL E EFICIENTE COMO VALOR PÚBLICO .....	140
6.1.1 A Falácia da Eficiência Privada: o Estado que Subsidia sem Governar .....	145
6.1.2 Fundamentação e práticas da Tarifa Zero .....	151
6.1.3 Dimensão Social, Econômica e Jurídica – estudo de impacto.....	154
6.1.4 Experiências de implementação da Tarifa Zero nos municípios brasileiros .....	160
<b>7 PEDIDOS .....</b>	<b>164</b>

## 1 INTRODUÇÃO – O SISTEMA TRANSCOL COMO EXPRESSÃO DA FUNÇÃO PÚBLICA DE INTERESSE COMUM NA MOBILIDADE METROPOLITANA

Este Parecer ministerial tem como objeto e ponto de partida a **AUDITORIA** instaurada no **Processo TC 05819/2025-8**, a qual versou sobre a ***substituição de ônibus movidos a diesel por ônibus elétricos e seus eventuais reflexos sobre o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão.***

Para além da análise da substituição de frotas, o presente Parecer tem como finalidade examinar a gestão, a operação e a sustentabilidade econômico-financeira do **Sistema de Transporte Coletivo Metropolitano da Grande Vitória – Transcol**, administrado pela **CETURB/ES (Companhia de Transportes Urbanos da Grande Vitória)**.

Trata-se de uma análise mais ampla sobre a efetividade, a governança e a legitimidade da **Política Pública de Mobilidade Urbana Metropolitana**.

Na **Região Metropolitana da Grande Vitória – RMGV**, o transporte coletivo metropolitano desempenha uma função pública essencial de interesse comum, conectando



7 municípios do Espírito Santo — **Serra, Vila Velha, Guarapari, Viana, Cariacica, Vitória e Fundão** — e impactando diretamente cerca de 2,01 milhões de pessoas. Essa dimensão territorial confere ao Sistema relevância

singular, na medida em que a mobilidade constitui condição material de acesso da

população ao trabalho, à educação, à saúde, aos equipamentos urbanos e às oportunidades econômicas distribuídas no território.

O transporte coletivo metropolitano, especialmente em regiões urbanas conurbadas, não pode ser compreendido apenas como atividade administrativa setorial de alcance meramente operacional. Trata-se, em verdade, de típica função pública de interesse comum, cuja execução transcende os limites de um único ente local e exige coordenação regional, compartilhamento de responsabilidades e integração decisória entre múltiplos centros institucionais, nos termos da lógica de governança interfederativa consagrada pelo **Estatuto da Metrópole**<sup>1</sup>.

Mais do que um sistema logístico, a mobilidade urbana representa uma condição material indispensável para o acesso da população ao trabalho, à saúde e à educação, atuando como instrumento de garantia de direitos sociais, de integração territorial e de coesão socioespacial. A adequada prestação do serviço interfere diretamente na fruição de direitos e na própria coesão do espaço metropolitano, razão pela qual o tema reclama abordagem mais abrangente acerca da mobilidade urbana, capaz de situar a controvérsia no quadro estrutural de organização, financiamento, regulação e desempenho do **Sistema Transcol** enquanto serviço público essencial à coletividade.

Sob essa perspectiva, a atuação do controle externo — e, no seu âmbito, a intervenção constitucional do Ministério Público de Contas — não se esgota na aferição de legalidade estrita ou na constatação de regularidade procedimental dos atos praticados pela Administração.



<sup>1</sup> [LEI Nº 13.089, DE 12 DE JANEIRO DE 2015](#). Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências.

Sem prejuízo da imprescindibilidade do controle de conformidade, a análise ministerial deve igualmente perscrutar a efetividade da política pública, os resultados por ela produzidos, os impactos concretos experimentados pelos usuários e a medida em que a atuação estatal se orienta à geração de valor público, compreendido este como a aptidão das instituições para transformar recursos, competências e instrumentos normativos em benefícios públicos verificáveis, legítimos e socialmente distribuídos.

Tal orientação revela-se especialmente necessária no contexto da transição tecnológica da frota, em que a incorporação de **ônibus elétricos**, embora potencialmente associada a ganhos ambientais e de modernização do serviço, projeta efeitos relevantes sobre custos, subsídios, contratos, alocação de riscos e sustentabilidade econômico-financeira do modelo adotado. A questão, por isso mesmo, não comporta exame fragmentário.

Cumpra indagar se a inovação pretendida se harmoniza com a racionalidade global da política pública, se aprimora e melhora a continuidade e a qualidade do serviço, se respeita a modicidade tarifária e se contribui, de fato, para o aprimoramento da mobilidade metropolitana, em vez de apenas deslocar tensões fiscais e operacionais para momentos subsequentes.

É precisamente nesse quadro — marcado pela complexidade da gestão metropolitana e pelos desafios da transição tecnológica — que a noção de *accountability* democrática assume centralidade metodológica. Em matéria de mobilidade urbana metropolitana, prestar contas não significa apenas demonstrar a correção formal dos atos administrativos ou a consistência contábil dos dispêndios realizados; significa, em acepção material e substantiva, evidenciar que as escolhas regulatórias, financeiras e operacionais adotadas pelo poder público são justificáveis à luz do interesse coletivo e aptas a produzir um sistema de transporte eficiente, acessível, confiável, inclusivo e economicamente sustentável. A fiscalização, portanto, deve aferir não apenas se o sistema é formalmente administrado, mas se é efetivamente governado em favor da coletividade.

Disso decorre que a avaliação do **Sistema Transcol** deve incorporar, de maneira articulada, critérios de desempenho operacional, sustentabilidade financeira, acessibilidade, qualidade da oferta, modicidade tarifária, transparência institucional e responsividade às necessidades da população usuária. Em termos institucionais, isso significa afirmar que eficiência operacional e justiça social não se opõem; antes, compõem, em conjunto, o núcleo material de legitimidade de uma política pública de mobilidade comprometida com o bem comum.

Nessa ordem de ideias, o presente Parecer adota premissa segundo a qual a legitimidade da atuação estatal, bem como dos consórcios operadores do serviço público de transporte urbano, no campo da mobilidade metropolitana depende da compatibilização entre racionalidade gerencial e finalidade pública. Não basta que o sistema se mostre administrativamente funcional ou contratualmente equilibrado em aparência. É necessário que sua governança, sua estrutura de financiamento, sua organização operacional e suas escolhas regulatórias se mostrem capazes de promover circulação urbana adequada, reduzir barreiras de deslocamento, mitigar desigualdades de acesso e assegurar prestação contínua e socialmente útil do serviço público.

A análise ministerial volta-se, assim, à identificação e apontamento de fatores estruturais que fragilizam a governança, déficits de planejamento, inadequações regulatórias, assimetrias na distribuição de custos públicos e limitações do modelo de financiamento vigente. Ao fazê-lo, pretende-se oferecer leitura sistêmica da política pública examinada, apta a subsidiar a atuação do controle externo não apenas na repressão de irregularidades, mas também na indução de aperfeiçoamentos institucionais orientados à *accountability* democrática e à geração de valor público.

Por conseguinte, o presente Parecer não se circunscreve à apreciação isolada de achados técnicos da presente **AUDITORIA** em curso.

Seu propósito é mais amplo: verificar se o Sistema de Transporte Coletivo Metropolitano da Grande Vitória – **Sistema Transcol**, tal como atualmente estruturado e operado, cumpre a função pública de interesse comum que legitima sua existência e

modelo de financiamento, bem como se a atuação estatal nele desenvolvida se mostra apta a conjugar sustentabilidade, eficiência operacional e justiça social.

É sob esse prisma — simultaneamente jurídico, institucional, econômico e social — que se procederá ao exame das condições de gestão e funcionamento do **Sistema Transcol**, tendo por horizonte o interesse coletivo e a efetiva realização do direito à mobilidade urbana na escala metropolitana.

## **2 SISTEMA TRANSCOL: CONTEXTO NORMATIVO, TERRITORIAL E OPERACIONAL**

A mobilidade urbana na **Região Metropolitana da Grande Vitória – RMGV** é tratada como **Função Pública de Interesse Comum (FPIC)**, o que impõe que as políticas de transporte não possam ser conduzidas de forma isolada por um único município, sob pena de produzir impactos diretos e relevantes sobre os demais entes integrantes da região.

Esse entendimento encontra fundamento jurídico expresso no **Estatuto da MetrÓpole** (Lei Federal nº 13.089/2015)<sup>2</sup>, que estabelece a obrigação de planejamento integrado e de governança interfederativa como condições para a promoção de deslocamentos eficientes, a redução de desigualdades territoriais e a melhoria da qualidade de vida da população urbana.

**O Estatuto da MetrÓpole** trata da **mobilidade urbana** como uma das **funções públicas de interesse comum** nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas. Ele determina que o planejamento e a gestão da mobilidade devem ser integrados entre Estado e municípios, com participação social e sustentabilidade.

**Art. 1º** Esta Lei, denominada Estatuto da MetrÓpole, estabelece diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das **funções públicas de interesse comum** em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados, normas gerais sobre o plano de desenvolvimento

---

2 Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm). Acesso em 26 maio 2026



urbano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa, e critérios para o apoio da União a ações que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano, com base nos [incisos XX do art. 21](#), [IX do art. 23](#) e [I do art. 24](#), no [§ 3º do art. 25](#) e no [art. 182 da Constituição Federal](#).

[...]

**§ 2º** Na aplicação das disposições desta Lei, serão observadas as normas gerais de direito urbanístico estabelecidas na [Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 \(Estatuto da Cidade\)](#).

**Art. 2º** Para os efeitos desta Lei, consideram-se:

[...]

II – Função pública de interesse comum: política pública ou ação cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes.

**Art. 12** O plano de desenvolvimento urbano integrado de região metropolitana ou de aglomeração urbana deverá considerar o conjunto de Municípios que compõem a unidade territorial urbana e abranger áreas urbanas e rurais.

**§1º** O plano previsto no caput deste artigo deverá contemplar, no mínimo:

I – as diretrizes para as funções públicas de interesse comum, incluindo projetos estratégicos e ações prioritárias para investimentos.

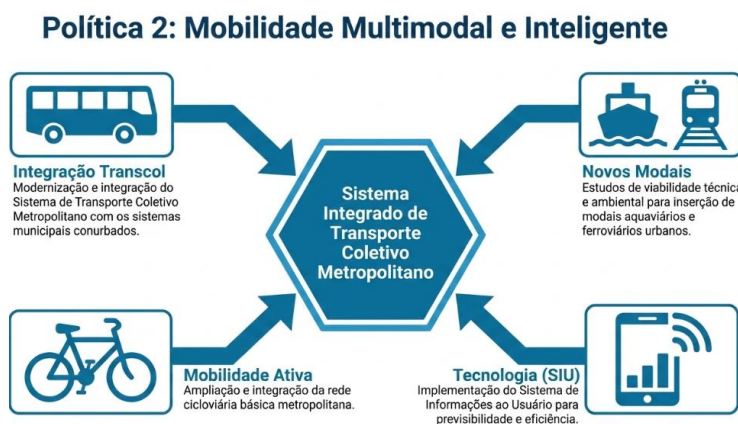
Dentro desse quadro normativo, a política de mobilidade urbana da **RMGV** estrutura-se a partir do **Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado** da **Região Metropolitana da Grande Vitória (PDUI)**, instituído pela **Lei Complementar nº 872/2017**<sup>3</sup>. Trata-se do instrumento central e estratégico de planejamento de longo prazo que organiza as funções públicas de interesse comum mediante atuação coordenada entre o Estado e os municípios, integrando dimensões como ordenamento territorial, mobilidade urbana, desenvolvimento econômico e meio ambiente. O **PDUI** não se limita a traçar linhas mestras abstratas: constitui verdadeiro núcleo de definição de políticas públicas de mobilidade metropolitana, delimitando competências, prioridades e responsabilidades dos entes federativos.

---

<sup>3</sup> Disponível em: <https://planometropolitano.es.gov.br/>. Acesso em 26 maio 2026.

POLÍTICA METROPOLITANA DE MOBILIDADE URBANA
<b>III – MODERNIZAÇÃO, AMPLIAÇÃO E QUALIFICAÇÃO DO SISTEMA DE TRANSPORTE COLETIVO METROPOLITANO E DOS SISTEMAS NÃO MOTORIZADOS</b>
Objetivo: Garantir a implantação de políticas de mobilidade de forma articulada e integrada com diferentes modais, em nível interfederativo, que facilitem o deslocamento de pessoas de forma qualificada, mediante a introdução de tecnologias operacionais e de comunicação modernas, ampliando a qualidade de vida da população metropolitana, por meio de ações prioritárias como Integração do Sistema de Transporte Coletivo Metropolitano (Transcol) com outros Sistemas Municipais de Transporte Coletivo da área conurbada metropolitana; Sistema de Informações ao Usuário (SIU) para o Sistema Integrado de Transporte Coletivo Metropolitano e estudo de viabilidade técnica, econômica e ambiental para os modais aquaviário e ferroviário urbano, dentro do princípio de utilização intermodal.
<b>IV – QUALIFICAÇÃO E AMPLIAÇÃO DO SISTEMA VIÁRIO METROPOLITANO MULTIMODAL E CONEXOS</b>
Objetivo: Melhorar a qualidade atual da mobilidade urbana de pessoas e de cargas e criar condições para que esta qualidade seja mantida, visando igualdades de oportunidades por meio de ações prioritárias tais como: Plano de Mobilidade Urbana da RMGV - PlaMob Metropolitano; Projeto de Alinhamento Viário, das vias de interesse metropolitano, em especial, abrigos de ônibus, rodoviárias e ferroviárias, representadas na Macrozona de Mobilidade Urbana; e ampliação da rede cicloviária básica metropolitana.

No que diz respeito especificamente à mobilidade urbana, o **Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (Região Metropolitana da Grande Vitória – Vol. 1 – O Processo Participativo) – PDUI**, estabelece diretrizes voltadas à **priorização do**



**transporte coletivo sobre o transporte individual motorizado, à ampliação da multimodalidade e à incorporação de tecnologias que qualifiquem a experiência dos usuários e aumentem a atratividade, a confiabilidade e a**

**adequação ambiental do sistema.** A finalidade central é articular intervenções capazes de otimizar o fluxo de pessoas e mercadorias no território metropolitano, superando a lógica fragmentada de decisões locais e promovendo uma rede integrada, eficiente e sustentável.

A relação entre o **PDUI** e o **Sistema Transcol** é direta e estruturante: o Plano prevê a integração física, operacional e tarifária entre o sistema metropolitano e os sistemas municipais, bem como a implementação de ferramentas como o **Sistema de**

**Informações ao Usuário (SIU)** e a realização de estudos de viabilidade para novos modais — a exemplo do transporte aquaviário e ferroviário urbano —, consolidando uma rede efetivamente intermodal. Essa concepção alinha-se às diretrizes do próprio **Estatuto da Metrôpole**, que exige que a mobilidade urbana em escala metropolitana seja planejada como sistema articulado, e não como mera soma de serviços isolados.

## 2.1 ÂMBITO TERRITORIAL: MATERIAL DE ATUAÇÃO DO TRANSCOL

O **Sistema Transcol**, que organiza o transporte coletivo metropolitano da Grande Vitória, é estruturado pelo modelo **tronco-alimentador**, uma lógica que combina linhas principais de alta capacidade com linhas secundárias que coletam passageiros nos bairros. Esse arranjo se apoia em **terminais de integração** estrategicamente distribuídos nos municípios da região, permitindo que os usuários realizem múltiplos deslocamentos com apenas uma tarifa.

A integração física e tarifária é o coração do Sistema, pois garante que o passageiro possa transitar entre diferentes linhas sem pagar novamente, ampliando o acesso e promovendo inclusão social. As linhas troncais funcionam como espinhas dorsais do Sistema, conectando os principais eixos urbanos e transportando grandes volumes de passageiros; as linhas alimentadoras, por sua vez, cumprem o papel de coletar usuários em áreas periféricas e conduzi-los até os terminais. Essa divisão de funções aumenta a eficiência operacional, pois concentra o fluxo nos corredores de maior demanda e evita que ônibus de baixa ocupação circulem em longos trajetos.



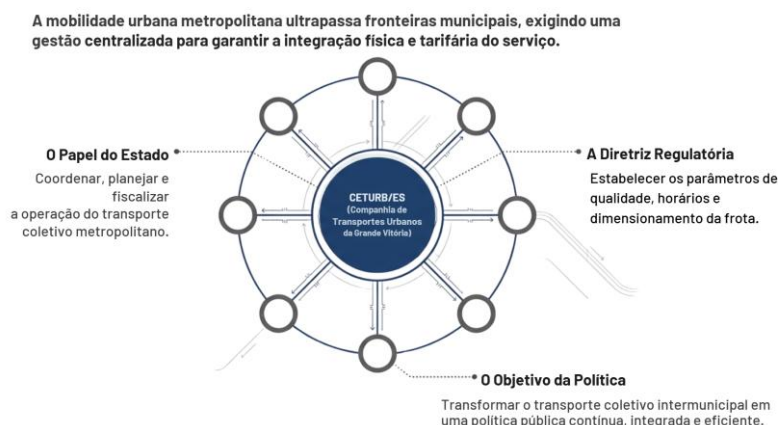


## 2.2 MODELO DE GESTÃO

O modelo de gestão do **Sistema Transcol** é estruturado de forma centralizada e regulada pelo Estado do Espírito Santo, por meio da CETURB/ES. Essa entidade pública atua como autoridade metropolitana de transporte — responsável por coordenar, planejar e fiscalizar a operação do serviço —, enquanto a execução operacional é delegada a empresas privadas contratadas. Esse modelo de regulação pública com execução privada permite, em tese, que o sistema combine eficiência operacional com controle estatal, assegurando que o transporte seja tratado como política pública essencial.

Do ponto de vista econômico-financeiro, a CETURB/ES calcula a **tarifa técnica**, que corresponde ao custo real da operação, considerando variáveis como quilometragem percorrida, consumo de combustível, manutenção da frota e encargos trabalhistas. A **tarifa pública**, paga pelo usuário, pode ser inferior à **técnica**, sendo a diferença subsidiada pelo Estado — mecanismo que garante a sustentabilidade financeira das empresas operadoras sem comprometer a acessibilidade tarifária para os passageiros.

A gestão também envolve, em tese, forte componente de fiscalização e monitoramento. A CETURB/ES utiliza sistemas de bilhetagem eletrônica e rastreamento por GPS para acompanhar a operação em tempo real, verificando indicadores como pontualidade, regularidade e lotação dos veículos. Esses dados devem permitir aplicar penalidades em caso de descumprimento contratual e ajustar a rede conforme a demanda, sendo complementados por auditorias periódicas e relatórios públicos.



A governança do Sistema é marcada pela interfederatividade: como o transporte metropolitano ultrapassa fronteiras municipais, a gestão exige cooperação para alinhar políticas urbanas, zoneamento e integração modal — diretriz reforçada pelo **Estatuto da Metrópole**<sup>4</sup>, que reconhece a mobilidade urbana como **função pública de interesse comum** a ser planejada em escala regional. Essa articulação é complementada por instâncias de participação social, como conselhos e audiências públicas, que permitem à população contribuir para decisões sobre tarifas, expansão da rede e qualidade do serviço, legitimando as escolhas da gestão e fortalecendo o vínculo entre transporte coletivo e cidadania.

No campo tecnológico, a gestão investe em inovação e digitalização. Ferramentas como aplicativos de informação ao usuário, bilhetagem eletrônica e monitoramento por GPS aumentam a eficiência e a transparência, permitindo que os passageiros planejem suas viagens com maior previsibilidade e que a CETURB/ES otimize a operação em tempo real. A sustentabilidade ambiental compõe igualmente esse eixo, com incentivos à renovação da frota e à adoção de veículos menos poluentes, em alinhamento às políticas nacionais de mobilidade urbana.

### **2.3** CONSÓRCIOS ATLANTICO-SUL E SUDOESTE

A operação do **Sistema Transcol** é regida pelos **Contratos de Concessão nºs 008/2014 e 009/2014**, celebrados com o Estado do Espírito Santo por intermédio da CETURB/ES. Os documentos disponíveis no portal oficial mostram a estrutura contratual e seus aditivos subsequentes, que regulam a prestação do serviço de transporte metropolitano:

---

<sup>4</sup> Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm). Acesso em 26 maio 2026



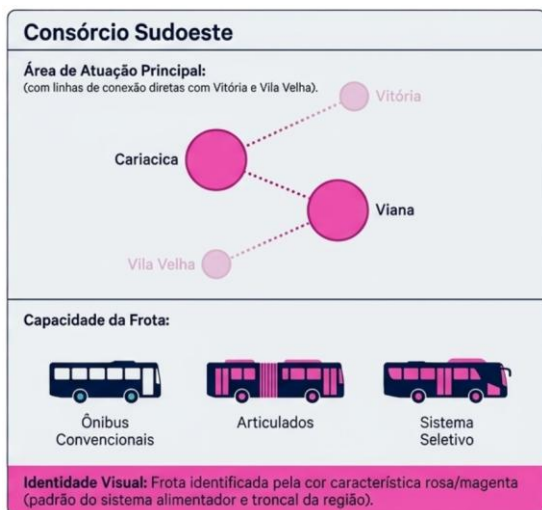
Categoria	Descrição	Aditivos	Detalhes principais
<b>Contrato nº 008/2014</b>	Concessão de parte da operação do Sistema Transcol	Segundo Aditivo: ajustes financeiros, prorrogação de prazos e atualização de condições operacionais	Responsabilidade da empresa operadora sobre frota, manutenção e cumprimento de horários; qualidade do serviço como cláusula obrigatória; remuneração baseada na tarifa técnica calculada pela CETURB/ES
<b>Contrato nº 009/2014</b>	Concessão complementar — cobre outro conjunto de linhas e áreas da rede metropolitana	Terceiro Aditivo (2021): revisão de cláusulas econômicas e técnicas, inclusão de modernização tecnológica (bilhetagem eletrônica, GPS)	Inclui metas de desempenho, fiscalização e penalidades; vinculado à política tarifária unificada e à integração física e tarifária
<b>Estrutura de gestão</b>	Modelo de governança	Aditivos periódicos garantem sustentabilidade financeira e ajustes operacionais	CETURB/ES atua como poder concedente; empresas concessionárias executam o serviço, remuneradas pela quilometragem rodada e desempenho; transparência assegurada pelo Diário Oficial e portal da CETURB/ES

A operação do **Sistema Transcol** é exercida por dois consórcios privados constituídos para a execução dos Contratos de Concessão: o **Consórcio Atlântico Sul**, responsável pelo **Lote 1**, e o **Consórcio Sudoeste**, responsável pelo **Lote 2**. Ambos atuam sob regulação e fiscalização da CETURB/ES e integram, de forma coordenada, a rede de transporte coletivo metropolitano da Grande Vitória.

O **Consórcio Atlântico Sul**, com sede administrativa em **Vila Velha**, é constituído por empresas privadas do setor de transportes com atuação histórica no território capixaba, tendo como líder a **Viação Praia Sol**. Integram o Consórcio, ainda, a **Vereda Transporte**, a **Serramar Transporte Coletivo**, a **Viação Serrana**, a **Viação Santa Paula** e a **Metropolitana Transportes** — esta última com operação reduzida em razão de processos judiciais em curso. Sua área de atuação abrange predominantemente os municípios de **Vitória**, **Vila Velha** e **Serra**, com frota composta por ônibus convencionais, articulados e veículos dotados de ar-condicionado e conectividade Wi-Fi.



O **Consórcio Sudoeste**, com sede em **Viana** e liderado pela **Santa Zita Transporte Coletivo**, é o operador privado responsável pelo **Lote 2**. Atuando sob a mesma regulação da CETURB-ES, tem como área de operação principal os municípios de **Cariacica** e **Viana**, com linhas de conexão com **Vitória** e **Vila Velha**. Integram sua estrutura operacional a **Santa Zita** e a **Nova Transportes**, empresas que compartilham infraestrutura e gestão para cobertura das linhas da região sudoeste da Grande Vitória. A frota é composta por ônibus convencionais, articulados e veículos do sistema seletivo, identificados pela cor rosa/magenta característica do padrão visual do Sistema.





Consórcio Atlântico Sul (Operador do Lote 1)	Consórcio Sudoeste (Operador do Lote 2)
<b>Sede Administrativa:</b> Vila Velha	<b>Sede Administrativa:</b> Viana
<b>Empresa Líder:</b> Viação Praia Sol	<b>Empresa Líder:</b> Santa Zita Transporte Coletivo
<b>Empresas Integrantes:</b> Vereda Transporte   Serramar Transporte Coletivo Viação Serrana   Viação Santa Paula	<b>Empresas Integrantes:</b> Nova Transportes (Compartilha infraestrutura e gestão para cobertura da região sudoeste).
<b>Nota de Risco:</b> Metropolitana Transportes (Operação reduzida em razão de processos judiciais em curso).	

A estrutura consorcial adotada em ambos os lotes reflete o modelo de delegação que fundamenta os Contratos de Concessão vigentes: a operação é transferida à iniciativa privada, que assume, em tese, os riscos da exploração do serviço em troca da remuneração tarifária e dos mecanismos de reequilíbrio econômico-financeiro previstos contratualmente. É precisamente sobre a adequação desse modelo e sobre o cumprimento das obrigações dele decorrentes — por parte dos concessionários e do Poder Concedente — que recaem os achados identificados na presente Auditoria, desenvolvidos nas seções subsequentes.

## 2.4 MODELO ECONÔMICO DE FINANCIAMENTO

O regime de concessão do **Sistema Transcol** caracteriza-se como **concessão subsidiada**: o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos depende tanto da receita tarifária auferida diretamente dos usuários quanto de subsídios estaduais, cujo volume tem se ampliado ao longo do tempo. A tarifa é formada a partir de estudos técnicos que combinam o custo por quilômetro operado — combustível, manutenção, peças, pneus, mão de obra, encargos, infraestrutura e outros insumos — e o índice de

passageiros por quilômetro (IPK), de modo a refletir os custos de exploração e preservar, em alguma medida, a modicidade tarifária.

Fatores como a redução da velocidade média dos ônibus em decorrência dos congestionamentos viários, a necessidade de ampliar a frota para manter a frequência e a crescente participação da tarifa interna e do tempo de embarque no cálculo do custo operacional incrementam a pressão por reajustes tarifários. Diante disso, o Governo do Estado amplia o aporte de subsídios para evitar que todo o encargo seja integralmente repassado ao usuário, reforçando a lógica da concessão subsidiada.

A CETURB/ES não se limita à gestão do sistema rodoviário de ônibus. Seu escopo de competência inclui modalidades complementares como o **Transcol Aquaviário** (embarcações conectando Vitória e Vila Velha), o serviço **Transcol+** (voltado à acessibilidade de pessoas com deficiência e mobilidade reduzidas), programas sociais de Passe Livre para estudantes, pessoas com deficiência e idosos com 65 anos ou mais, além da gestão de terminais que funcionam como espaços de cidadania, com iniciativas como a Biblioteca Transcol.

A bilhetagem eletrônica e a integração tarifária constituem eixos centrais da gestão econômica contemporânea do sistema. O uso de cartões eletrônicos e sistemas de recarga automatizada permite o monitoramento granular das receitas, a redução de sonegação e a apuração de fluxos de usuários, fortalecendo o controle de gestão e a capacidade de ajuste tarifário baseado em dados reais. A integração tarifária — que garante ao usuário o direito de realizar múltiplos deslocamentos mediante pagamento de uma única tarifa — amplia o alcance territorial do serviço e reduz o custo por trajeto para o cidadão.

Políticas de gratuidade para idosos, estudantes e pessoas com deficiência, bem como a ampliação recente da faixa de renda para concessão de Passe Livre, reforçam o caráter social e redistributivo do sistema. Embora esses benefícios ampliem a inclusão, movem custos adicionais que devem ser compensados por subsídios ou

realocação de recursos, exigindo do Estado e da CETURB/ES planejamento fiscal responsável e monitoramento rigoroso das finanças do sistema.

O modelo econômico vigente revela, ao mesmo tempo, avanços institucionais — como a consolidação da concessão subsidiada, a integração tarifária e o uso de tecnologias de bilhetagem — e fragilidades estruturais, sobretudo a crescente dependência de subsídios públicos, a queda da demanda e a inexistência de integração plena com os sistemas municipais remanescentes. A esse cenário vincula-se a tese do **Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado – PDUI**, de que o sistema deve evoluir em direção à unidade de governança metropolitana, à otimização via Centros de Controle Operacional (CCO) e sistemas de informação ao usuário (SIU), bem como à integração física e tarifária plena com os sistemas municipais, visando racionalizar custos, reduzir redundâncias e elevar a atratividade do transporte coletivo frente ao transporte individual motorizado.

O **PDUI**, ao consagrar a mobilidade urbana como **Função Pública de Interesse Comum** e ao atribuir ao Estado papel central na coordenação, no planejamento e no financiamento do **Sistema Transcol**, fornece o substrato normativo e político que torna a discussão sobre **Tarifa Zero** não apenas viável, mas coerente com os próprios compromissos assumidos pelo poder público estadual. Se o Plano metropolitano já reconhece que o deslocamento urbano não pode ser deixado à lógica de mercado e que o Estado deve atuar como garantidor de uma rede integrada, eficiente e acessível, a persistência de um modelo que impõe barreiras tarifárias ao cidadão representa contradição entre o discurso do planejamento e a prática da gestão.

A discussão sobre **Tarifa Zero** inscreve-se no contexto de tensão entre sustentabilidade econômica, modicidade tarifária e inclusão social. A proposta, alinhada às diretrizes do **PDUI** e ao ideal de mobilidade como **função pública de interesse comum**, pretende eliminar barreiras financeiras ao deslocamento e elevar o acesso universal ao transporte público. Contudo, sua implementação exige análise rigorosa de viabilidade, definição de fontes estáveis de financiamento — por exemplo, compensações



orçamentárias, mecanismos de subsídio cruzada ou novas bases tributárias — e ajustes estruturantes ao Contrato de Concessão, sob pena de comprometer o equilíbrio econômico-financeiro das concessionárias e, por extensão, a continuidade da prestação do serviço.

O arcabouço normativo do **Estatuto da Metrópole**<sup>5</sup> e do **PDUI** legitima — e em certa medida exige — que o Estado avance além da regulação e do subsídio parcial. Se o Estado já financia parte estrutural do **Sistema Transcol** por meio de subsídios crescentes, transferindo recursos ao setor privado sem a contrapartida de qualidade que justificaria a concessão, a pergunta que o próprio **PDUI** coloca — ainda que implicitamente — é: por que não assumir integralmente a prestação e entregar ao cidadão aquilo que a Constituição e o planejamento metropolitano já prometem?

### **3 AUDITORIA ATUAL (PROCESSO TC 5819/2025) – IRREGULARIDADES APONTADAS**

Trata-se de **AUDITORIA de CONFORMIDADE** realizada no período de **4 de agosto de 2025** a **17 de outubro de 2025**, cujo **objetivo** consistiu em **verificar a regularidade do processo de substituição de ônibus movidos a diesel por veículos elétricos, bem como avaliar seus eventuais impactos sobre o equilíbrio econômico-financeiro do Contrato de Concessão** do sistema de transporte público coletivo urbano municipal e intermunicipal metropolitano de passageiros da **Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV) – Sistema Transcol**.


Por meio do **Termo de Designação 00096/2025** (evento 2), formalizou-se a realização da **AUDITORIA de CONFORMIDADE**. O trabalho foi conduzido por Equipe técnica designada, sob supervisão de Guilherme Abreu Lima e Pereira. Participaram como


---

<sup>5</sup> Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm). Acesso em 26 maio 2026



unidades gestoras a CETURB/ES e a Secretaria de Estado de Mobilidade e Infraestrutura – SEMOBI/ES.

 **TRIBUNAL DE CONTAS DO  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Conferência em [www.tcees.tc.br](http://www.tcees.tc.br)  
Identificador: BF7A7-1CCE7-D2486 

**Termo de designação 00096/2025-7**

O Secretário-Geral de Controle Externo e o Coordenador (FG-1) da unidade Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Prog. de Desest. Reg., conforme art. 197 do RITCE/ES, aprovado pela Resolução 261/2013, resolvem designar equipe de auditores de controle externo para realização de fiscalização nos termos abaixo:

**Processo:** 05819/2025-8  
**Fiscalização:** 00042/2025-1  
**Instrumento:** Auditoria Conformidade  
**Sector:** Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Prog. de Desest. Reg.  
**Objetivo:** Verificar a regularidade da substituição de ônibus a diesel por ônibus elétrico e seu possível efeito em relação ao equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão do Transcol.  
**Data Inicial:** 04/08/2025  
**Data Final:** 03/10/2025  
**Supervisor:** Guilherme Abreu Lima e Pereira (203089)  
**Equipe:** Marina de Oliveira Polese (203616) - Líder  
Alan Barbosa Costa (204035)  
**Unidade Gestora:** Companhia Estadual de Transportes Coletivos de Passageiros do Estado do Espírito Santo  
Secretaria de Estado de Mobilidade e Infraestrutura

Vitória, 30 de julho de 2025.


Guilherme Abreu Lima e Pereira  
Coordenador (FG-1) - 203089


Alexsander Binda Alves  
Secretário-Geral de Controle Externo - 203052

Na sequência, foram emitidos os **Termo de Cumprimento de Requisitos Éticos 00358/2025** (evento 3), **Termo de Cumprimento de Requisitos Éticos 00359/2025** (evento 4), **Termo de Cumprimento de Requisitos Éticos 00360/2025** (evento 5). Novo



**Termo de Designação 00112/2025** (evento 6) foi expedido, substituindo-se o anterior, sem alteração acerca do supervisor, da Equipe e das unidades gestoras. Veja:

 **TRIBUNAL DE CONTAS DO**  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Conferência em [www.tces.tc.br](http://www.tces.tc.br)  
Identificador: 0C0EC-BDA2A-5242D 

**Termo de designação 00112/2025-2**

O Secretário-Geral de Controle Externo e o Coordenador (FG-1) da unidade Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Prog. de Desest. Reg., conforme art. 197 do RITCE/ES, aprovado pela Resolução 261/2013, resolvem designar equipe de auditores de controle externo para realização de fiscalização nos termos abaixo:

**Processo:** 05819/2025-8  
**Fiscalização:** 00042/2025-1  
**Instrumento:** Auditoria Conformidade

**Setor:** Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Prog. de Desest. Reg.  
**Objetivo:** Verificar a regularidade da substituição de ônibus a diesel por ônibus elétrico e seu possível efeito em relação ao equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão do Transcol.

**Data Inicial:** 04/08/2025  
**Data Final:** 17/10/2025  
**Supervisor:** Guilherme Abreu Lima e Pereira (203089)  
**Equipe:** Marina de Oliveira Polese (203616) - Líder  
Alan Barbosa Costa (204035)

**Unidade Gestora:** Companhia Estadual de Transportes Coletivos de Passageiros do Estado do Espírito Santo  
Secretaria de Estado de Mobilidade e Infraestrutura

Este termo de designação substitui o de número 00096/2025-7, de 30/07/2025.

Vitória, 15 de setembro de 2025.

Guilherme Abreu Lima e Pereira  
Coordenador (FG-1) - 203089

Alexsander Binda Alves  
Secretário-Geral de Controle Externo - 203052

Foram emitidos novos **Termo de Cumprimento de Requisitos Éticos 00423/2025** (evento 7), **Termo de Cumprimento de Requisitos Éticos 00424/2025** (evento 8), **Termo de Cumprimento de Requisitos Éticos 00425/2025** (evento 9).



Ato contínuo, foi elaborado o **Relatório de Auditoria 00015/2025** (evento 10) pelo **Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Programas de Desestatização e Regulação (NDR)**, no qual apontou as seguintes **irregularidades e impropriedades** na iniciativa de inclusão de ônibus elétricos no **Sistema TRANSCOL**:

- **Alocação irregular de custos e investimentos (A1):** O Estado (Poder Concedente) assumiu investimentos e custos operacionais que, pela natureza do Contrato de Concessão, deveriam ser das concessionárias. Isso inclui a **aquisição e instalação de estações de recarga (R\$ 582.000,00)** e o **pagamento de faturas de energia elétrica** para os ônibus em operação.
- **Ausência de avaliação de impactos (A2):** Não foi realizada uma avaliação adequada sobre os **impactos operacionais e econômicos** da renovação da frota com veículos elétricos antes do início dessa decisão.
- **Inexecução parcial de contrato técnico (A2):** Identificou-se que a Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE), contratada para realizar estudos de reequilíbrio, entregou produtos incompletos, omitindo a avaliação do passivo regulatório relacionado aos ônibus elétricos.
- **Risco de desequilíbrio econômico-financeiro (A3):** A realização de investimentos pelo Estado que são encargos das concessionárias gera um risco de **desequilíbrio nos contratos de concessão**.
- **Falta de fundamentação na escolha da tecnologia (A4):** A decisão de investir em ônibus elétricos carece de estudos de **custo-benefício** que comparem essa opção com outras estratégias de descarbonização, como o uso de **gás natural, biometano ou biodiesel**. O próprio Plano de Descarbonização do Estado indica que a eletrificação é a estratégia com o **menor potencial de mitigação e o maior custo por tonelada de CO2 evitada**.
- **Deficiências graves de planejamento (A5):** O projeto apresenta fragilidades como a **ausência de regulamentação**, falta de definição clara sobre a



localização das estações de recarga e inexistência de planos para treinamento de pessoal de operação e manutenção.

- **Incompatibilidade orçamentária e legal (A5):** O Relatório apontou que a subvenção pretendida para a aquisição dos veículos pode violar a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que proíbe o destino de recursos para empresas privadas de fins lucrativos em investimentos que se incorporem ao seu patrimônio. Além disso, não há crédito orçamentário específico na Lei Orçamentária Anual (LOA) para esse fim.
- **Ausência de fundamentação da modelagem (A6):** Não foi apresentada uma justificativa consistente para a **forma de inclusão** dos veículos (se por subvenção, licitação direta ou outra via), e as decisões sobre o modelo de negócio (como o financiamento de 2/3 pelo Estado) ocorreram antes da conclusão dos estudos de viabilidade.

Essas irregularidades são aptas a gerar um possível **risco de desperdício de recursos públicos** e de **ineficiência da política de descarbonização** do transporte coletivo. Abaixo, segue a conclusão e proposta de encaminhamento contidas no **Relatório de Auditoria 00015/2025** (evento 10):

## 4 CONCLUSÃO

### 4.1 Síntese dos fatos apurados

Foram realizadas as seguintes constatações:

A1(Q1) – Alocação irregular de custos operacionais e investimentos para o Poder Concedente

A2(Q1) – Ausência de avaliação sobre os impactos operacionais e econômicos causados pela renovação da frota com a utilização de veículos elétricos

A3(Q1) – Risco de desequilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão em função da realização de investimentos, pelo Poder Concedente, de encargo das concessionárias

A4(Q2) – Ausência de fundamentação da decisão de investimento em inclusão de ônibus elétrico no Transcol em detrimento de outras estratégias de descarbonização da frota



A5(Q3) – Deficiência de planejamento do projeto de inclusão de ônibus elétrico no Transcol

A6(Q2) – Ausência de fundamentação da modelagem de inclusão dos ônibus elétricos no Transcol

#### 4.2 Posicionamento da equipe

Procedida a fiscalização, com base nas questões definidas na matriz de planejamento, verificaram-se irregularidades e não conformidade quanto ao cumprimento de mandamentos legais e de obrigações regulamentares, conforme relatado nos Itens 2.1 a 2.6 deste Relatório. Em relação às questões da auditoria, é importante registrar de forma sucinta a situação encontrada pela equipe, como segue:

##### **Q1 – O efeito da inclusão de ônibus elétricos no Transcol, sob o aspecto do equilíbrio econômico-financeiro dos Contratos, foi avaliado?**

A equipe de auditoria examinou a documentação fornecida pelos jurisdicionados sobre as medidas para apuração e compensação do efeito da inclusão de ônibus elétricos no Transcol, tanto a inclusão prevista como a já realizada. Constatou que os ônibus elétricos já inseridos pelas Concessionárias em rotas do Transcol estão operando com consumo de energia e infraestrutura de recarga pagos pelo Poder Concedente e que os estudos contratados para apurar tanto o efeito do uso atual de veículos elétricos quanto para simular os cenários comparativos de substituição da frota alternativas de energia limpa como a eletricidade e o biometano nas Concessões do Transcol ainda não foram apresentados à Semobi, em descompasso com o cronograma previsto.

Dessa forma, apontam-se os seguintes achados de irregularidade e de não conformidade, relacionado a esta questão:

- **A1(QA1) Alocação irregular de custos operacionais e investimentos para o Poder Concedente;**
- **A2(QA1) Ausência de avaliação sobre os impactos operacionais e econômicos causados pela renovação da frota com a utilização de veículos elétricos**
- **A3(QA1) Risco de desequilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão em função da realização de investimentos, pelo Poder Concedente, de encargo das concessionárias**

##### **Q2 – A alternativa escolhida representa a melhor relação custo-benefício?**

A equipe de auditoria analisou a documentação fornecida pelos jurisdicionados sobre a fundamentação para a decisão de investimento em ônibus elétrico, em detrimento a outras tecnologias, e constatou ausência de fundamentação, visto não ter sido apresentado um processo formal e estruturado de avaliação do custo-benefício de cada opção para substituição aos atuais ônibus a diesel, que considerem inclusive o ciclo de vida de cada opção, de forma que o previsto investimento em ônibus elétrico, no momento, não está respaldado em avaliações que comprovem ser esta a melhor tecnologia a ser utilizada na descarbonização da frota do Transcol

Dessa forma, aponta-se o seguinte achado de irregularidade, relacionado a esta questão:



- **A4(Q2) Ausência de fundamentação da decisão de investimento em inclusão de ônibus elétrico no Transcol em detrimento de outras tecnologias de descarbonização da frota.**

### **Q3 – Existem mecanismos adequados de planejamento para a execução do projeto?**

A equipe de auditoria analisou a documentação fornecida pelo jurisdicionado sobre o planejamento do projeto de inclusão de ônibus elétricos no Transcol e constatou deficiência na política de eletrificação da frota pela ausência de regulamentação, de definição sobre a quantidade e localização das estações de recarga, de planejamento do treinamento do pessoal de operação e de manutenção dos veículos e de fundamentação da modelagem que será adotada para inclusão dos novos veículos elétricos.

Dessa forma, aponta-se os seguintes achados de não conformidade e de irregularidade, relacionados a esta questão:

- **A5(Q3) Deficiência de planejamento do projeto de inclusão de ônibus elétrico no Transcol;**
- **A6(Q3) Ausência de fundamentação da modelagem de inclusão dos ônibus elétricos no Transcol.**

## **5 PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO**

Considerando o exposto, a equipe de fiscalização propõe ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo os seguintes encaminhamentos.

### **5.1 Determinação ao órgão/entidade (art. 207, IV c.c. art. 329, §7º, do RITCEES)**

Sugere-se a esta Corte de Contas que, caso mantidos os apontamentos deste achado, seja expedida determinação à Semobi para que, no prazo de 60 dias, elabore a regulamentação sobre a iniciativa alocando responsabilidades e custos com energia elétrica e manutenção da infraestrutura às Concessionárias.

<b>Responsável</b>	<b>Achado</b>
<b>Secretaria de Estado de Mobilidade e Infraestrutura</b> 27.142.033/00012-2	A1 (Q1) – Alocação irregular de custos operacionais e investimentos para o Poder Concedente

Sugere-se a esta Corte de Contas que, caso mantidos os apontamentos deste achado, seja expedida determinação à Semobi para que, até o encerramento do Contrato 2024.000018.35101.01 com a Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe): (i) avalie e trate o evento potencialmente causador de desequilíbrio econômico-financeiro em desfavor da Administração “aquisição de duas estações de recarga pela Semobi com manutenção e alimentação realizada pela Ceturb”, (ii) apure a necessidade de compensação deste evento em revisão tarifária.

<b>Responsável</b>	<b>Achado</b>
--------------------	---------------



<b>Secretaria de Estado de Mobilidade e Infraestrutura</b> 27.142.033/00012-2	A1 (Q1) – Alocação irregular de custos operacionais e investimentos para o Poder Concedente
----------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------

Sugere-se a esta Corte de Contas que, caso mantidos os apontamentos deste achado, seja expedida determinação à Semobi para que no prazo de 60 dias, no que se refere à Fase 1 do escopo do Contrato 2024.000018.35101.01 com a Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe): (i) apure se ocorreu pagamento antecipado ou indevido decorrente da entrega incompleta; (ii) tome as medidas corretivas pertinentes; (iii) fixe prazo à contratada para entrega integral.

Responsável	Achado
<b>Secretaria de Estado de Mobilidade e Infraestrutura</b> 27.142.033/00012-2	A2 (Q1) – Ausência de avaliação sobre os impactos operacionais e econômicos causados pela renovação da frota com a utilização de veículos elétricos

Sugere-se a esta Corte de Contas que, caso mantidos os apontamentos deste achado, seja expedida determinação à Semobi para que apresente a este TCEES o Produto F2.4 do Contrato Semobi 183510101/2024 contendo o escopo descrito no Termo de Referência, no prazo de até 30 dias após a data estabelecida no cronograma contratual para sua entrega (28/11/2025).

Responsável	Achado
<b>Secretaria de Estado de Mobilidade e Infraestrutura</b> 27.142.033/00012-2	A3 (Q1) – Risco de desequilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão em função da realização de investimentos, pelo Poder Concedente, de encargo das concessionárias

Sugere-se a esta Corte de Contas que, caso mantidos os apontamentos deste achado, seja expedida determinação à Semobi para que, no prazo 30 dias, em homenagem aos princípios da publicidade e da transparência administrativa, os atos, ações e estudos já desenvolvidos pela GIZ sejam autuados no E-Docs, devendo os demais atos, ações e estudos serem inseridos no E-Docs à medida que forem produzidos.

Responsável	Achado
<b>Secretaria de Estado de Mobilidade e Infraestrutura</b> 27.142.033/00012-2	A4 (Q2) – Ausência de fundamentação da decisão de investimento em inclusão de ônibus elétrico no Transcol em detrimento de outras estratégias de descarbonização da frota

Sugere-se a esta Corte de Contas que, caso mantidos os apontamentos deste achado, seja expedida determinação à Semobi para que se abstenha de realizar investimentos na eletrificação da frota do Transcol sem antes desenvolver robustos estudos de avaliação custo-benefício de cada uma das



alternativas, avaliando notadamente a utilização de gás natural, biometano, biodiesel, diesel verde, hidrogênio, eletricidade, veículos a diesel mais eficientes e programas de incentivo a utilização do transporte coletivo, considerando, dentre outros, a ótica da sociedade, o custo de oportunidade de cada opção, o ciclo de vida de cada opção e seus impactos ambientais da produção à operação, o cálculo de indicadores de viabilidade, os custos diretos e indiretos de cada alternativa, riscos, pontos fortes, pontos fracos, fraquezas e oportunidades, com vistas a produzir uma robusta fundamentação que respalde a decisão de descarbonização do Transcol com veículos elétricos, conforme fundamentação constante deste achado.

Responsável	Achado
<b>Secretaria de Estado de Mobilidade e Infraestrutura</b> 27.142.033/00012-2	A4 (Q2) – Ausência de fundamentação da decisão de investimento em inclusão de ônibus elétrico no Transcol em detrimento de outras estratégias de descarbonização da frota

Sugere-se a esta Corte de Contas que, caso mantidos os apontamentos deste achado, seja expedida determinação à Semobi para que se abstenha de realizar investimentos na eletrificação da frota do Transcol antes de editar regulamento com as diretrizes mínimas contidas na fundamentação do achado.

Responsável	Achado
<b>Secretaria de Estado de Mobilidade e Infraestrutura</b> 27.142.033/00012-2	A5 (Q3) – Deficiência de planejamento do projeto de inclusão de ônibus elétrico no Transcol

Sugere-se a esta Corte de Contas que, caso mantidos os apontamentos deste achado, seja expedida determinação à Semobi para que se abstenha de realizar investimentos na eletrificação da frota do Transcol antes de definir os locais de instalação das estações de recarga, suas quantidades e especificações, realizando tratativas formais com a EDP sobre a disponibilidade de carga nos locais pretendidos e a viabilidade técnica de suas instalações.

Responsável	Achado
<b>Secretaria de Estado de Mobilidade e Infraestrutura</b> 27.142.033/00012-2	A5 (Q3) – Deficiência de planejamento do projeto de inclusão de ônibus elétrico no Transcol

Sugere-se a esta Corte de Contas que, caso mantidos os apontamentos deste achado, seja expedida determinação à Semobi para que se abstenha de realizar investimentos na eletrificação da frota do Transcol antes de elaborar plano de ação/cronograma para treinamento de mão de obra e operação e de manutenção dos novos ônibus elétricos do Transcol e de efetivamente realizar o treinamento.



Responsável	Achado
<b>Secretaria de Estado de Mobilidade e Infraestrutura</b> 27.142.033/00012-2	A5 (Q3) – Deficiência de planejamento do projeto de inclusão de ônibus elétrico no Transcol

Sugere-se a esta Corte de Contas que, caso mantidos os apontamentos deste achado, seja expedida determinação ao Governo do Estado do Espírito Santo para que, tendo em vista a vedação constante nas LDO 2025 e 2026, se abstenha de realizar qualquer repasse para inclusão de ônibus elétricos no Transcol antes de ter sancionado Lei alterando as LDO 2025 e 2026 a fim de permitir tal despesa, caso seja de seu interesse realizar este investimento, conforme fundamentação deste achado.

Responsável	Achado
<b>Governo do Estado do Espírito Santo</b> 27.080.530/00014-3	A5 (Q3) – Deficiência de planejamento do projeto de inclusão de ônibus elétrico no Transcol

Sugere-se a esta Corte de Contas que, caso mantidos os apontamentos deste achado, seja expedida determinação ao Governo do Estado do Espírito Santo para que, caso seja de seu interesse manter o investimento em inclusão de ônibus elétricos para o Transcol, se abstenha de realizar os investimentos antes de incluir na Lei Orçamentária Anual, de 2025 ou de 2026, se o investimento for realizado apenas neste último ano, crédito orçamentário específico para o projeto de inclusão, sendo vedada a utilização da ação orçamentária 128 – subsídio ao transporte público, constante do programa 859 – mobilidade urbana, do orçamento destinado à Semobi, que se destina ao subsídio tarifário para cobertura de déficit operacional, vedada também as demais ações orçamentárias que compõem o programa 859 - mobilidade urbana do orçamento destinado à Semobi.

Responsável	Achado
<b>Governo do Estado do Espírito Santo</b> 27.080.530/00014-3	A5 (Q3) – Deficiência de planejamento do projeto de inclusão de ônibus elétrico no Transcol

Sugere-se a esta Corte de Contas que, caso mantidos os apontamentos deste achado, seja expedida determinação à Semobi para que se abstenha de realizar investimentos na eletrificação da frota do Transcol sem antes fundamentar adequadamente a metodologia a ser adotada para inclusão dos novos ônibus elétricos, por meio de estudos de avaliação custo-benefício (ACB) de cada uma das alternativas, considerando, dentre outros, a ótica da sociedade, o custo de oportunidade de cada alternativa, o cálculo de indicadores de viabilidade, os custos diretos e indiretos de cada alternativa, riscos, pontos fortes, pontos fracos, fraquezas e oportunidades, com vistas a produzir uma robusta fundamentação que respalde a decisão.

Responsável	Achado
-------------	--------



<b>Secretaria de Estado de Mobilidade e Infraestrutura</b> 27.142.033/00012-2	A6 (Q2) – Ausência de fundamentação da modelagem de inclusão dos ônibus elétricos no Transcol
----------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------

### 5.2 Oitiva de entidade fiscalizada ou interessado (art. 207, II, do RITCEES)

Sugere-se a esta Corte de Contas que, caso mantidos os apontamentos deste achado, seja determinada a oitiva das Concessionárias para que, no prazo a ser fixado, manifestem-se sobre os fatos que possam resultar em decisão do Tribunal no sentido de desconstituir ato ou processo administrativo ou alterar contrato em seu desfavor.

Responsável	Achado
<b>CONSORCIO ATLANTICO SUL</b> 20.465.735/0001-06 <b>CONSORCIO SUDOESTE</b> 20.472.641/0001-56	A1 (Q1) – Alocação irregular de custos operacionais e investimentos para o Poder Concedente

Sugere-se a esta Corte de Contas que seja expedida notificação às entidades abaixo relacionadas, nos termos do artigo 207, II, do RITCEES, para que, querendo, no prazo estipulado, se manifestem, apresentando, individual ou conjuntamente, justificativas e documentos que entenderem necessários, em razão do achado de fiscalização apontado.

Responsável	Achado
<b>Companhia Estadual de Transportes Coletivos de Passageiros do Estado do Espírito Santo</b> 28.503.894/00015-1 <b>Secretaria de Estado de Mobilidade e Infraestrutura</b> 27.142.033/00012-2	A1 (Q1) – Alocação irregular de custos operacionais e investimentos para o Poder Concedente
<b>Companhia Estadual de Transportes Coletivos de Passageiros do Estado do Espírito Santo</b> 28.503.894/00015-1 <b>Secretaria de Estado de Mobilidade e Infraestrutura</b> 27.142.033/00012-2	A2 (Q1) – Ausência de avaliação sobre os impactos operacionais e econômicos causados pela renovação da frota com a utilização de veículos elétricos
<b>Companhia Estadual de Transportes Coletivos de Passageiros do Estado</b>	A3 (Q1) – Risco de desequilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão em função da realização de investimentos,



<b>do Espírito Santo</b> 28.503.894/00015-1 <b>Secretaria de Estado de Mobilidade e Infraestrutura</b> 27.142.033/00012-2	pelo Poder Concedente, de encargo das concessionárias
<b>Companhia Estadual de Transportes Coletivos de Passageiros do Estado do Espírito Santo</b> 28.503.894/00015-1 <b>Governo do Estado do Espírito Santo</b> 27.080.530/00014-3 <b>Secretaria de Estado de Mobilidade e Infraestrutura</b> 27.142.033/00012-2	A4 (Q2) – Ausência de fundamentação da decisão de investimento em inclusão de ônibus elétrico no Transcol em detrimento de outras estratégias de descarbonização da frota
<b>Companhia Estadual de Transportes Coletivos de Passageiros do Estado do Espírito Santo</b> 28.503.894/00015-1 <b>Governo do Estado do Espírito Santo</b> 27.080.530/00014-3 <b>Secretaria de Estado de Mobilidade e Infraestrutura</b> 27.142.033/00012-2	A5 (Q3) – Deficiência de planejamento do projeto de inclusão de ônibus elétrico no Transcol
<b>Companhia Estadual de Transportes Coletivos de Passageiros do Estado do Espírito Santo</b> 28.503.894/00015-1 <b>Governo do Estado do Espírito Santo</b> 27.080.530/00014-3 <b>Secretaria de Estado de Mobilidade e Infraestrutura</b> 27.142.033/00012-2	A6 (Q2) – Ausência de fundamentação da modelagem de inclusão dos ônibus elétricos no Transcol

Sugere-se a esta Corte de Contas que, caso mantidos os apontamentos deste achado, seja determinada a oitiva da Fipe para que, no prazo a ser fixado, manifeste-se sobre os fatos que possam resultar em decisão do Tribunal no sentido de desconstituir ato ou processo administrativo ou alterar contrato em seu desfavor.

<b>Responsável</b>	<b>Achado</b>
--------------------	---------------



<b>FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PESQUISAS ECONOMICAS FIPE</b> 43.942.358/0001-46	A2 (Q1) – Ausência de avaliação sobre os impactos operacionais e econômicos causados pela renovação da frota com a utilização de veículos elétricos
<b>FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PESQUISAS ECONOMICAS FIPE</b> 43.942.358/0001-46	A3 (Q1) – Risco de desequilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão em função da realização de investimentos, pelo Poder Concedente, de encargo das concessionárias

### 5.3 Ciência do relatório a outros órgãos ou entidades para adoção de providências cabíveis

Sugere-se seja dada ciência às entidades abaixo relacionados para que tomem conhecimento do teor dos achados relatados.

**Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo** - 36.046.217/00018-0

**Ministério Público do Estado do Espírito Santo** - 02.304.470/00017-4

**Secretaria de Estado de Controle e Transparência** - 31.777.550/00014-5

### 5.4 Determinação de providências internas ao TCEES

Sugere-se que seja incluída a "Eletrificação da frota do Transcol" como situação problema no inventário para seleção de ações de controle para subsidiar o próximo Pace.

Sugere-se que seja incluído o "Reequilíbrio econômico-financeiro do Transcol" como situação problema no inventário para seleção de ações de controle para subsidiar o próximo Pace.

Vitória - ES, 14 de outubro de 2025

*(assinado digitalmente)*

**MARINA DE OLIVEIRA POLESE**

Auditadora de Controle Externo

Matrícula 203616

*(assinado digitalmente)*

**ALAN BARBOSA COSTA**

Auditor de Controle Externo

Matrícula 204035

Supervisão:

*(assinado digitalmente)*

**GUILHERME ABREU LIMA E PEREIRA**

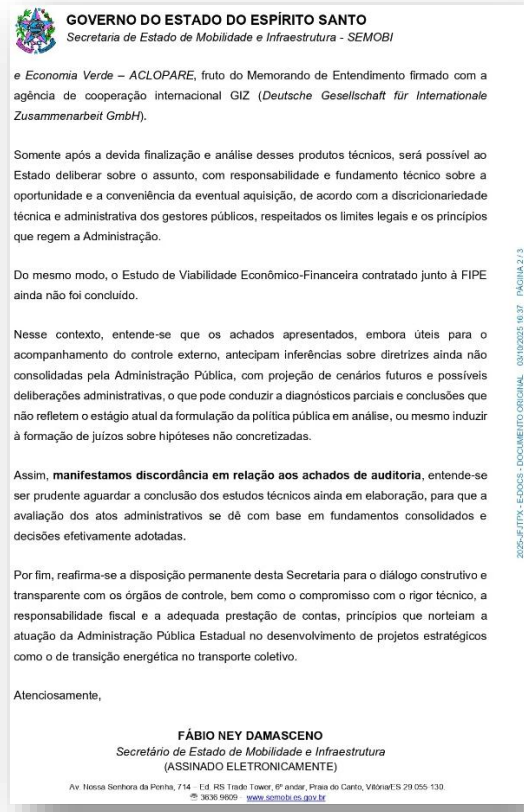
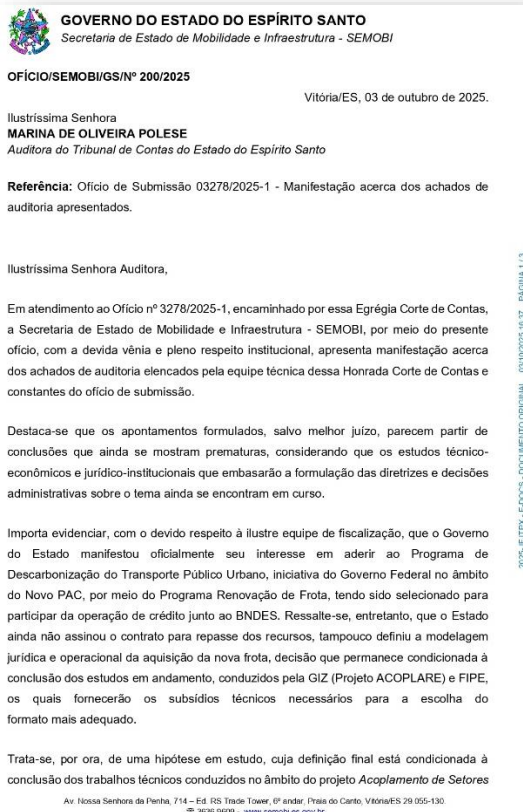
Auditor de Controle Externo

Matrícula 203089

O **Relatório de Auditoria 00015/2025** (evento 10) foi acompanhado dos **Apêndice 00162/2025** (evento 11), **Apêndice 00163/2025** (evento 12) e **Anexo 04526/2025** (evento 13) a **Anexo 05306/2025** (evento 43).

Ato contínuo, a SEMOBI/ES juntou aos autos a **Petição Inicial 01915/2025** (evento 44) – OFÍCIO/SEMOBI/GS/Nº 200/2025 –, em resposta aos apontamentos formulados. Impugnou-se os achados apresentados, sustentando que as conclusões consignadas se revelavam prematuras, uma vez que os estudos de natureza técnica, econômica e jurídico-institucional acerca da eventual substituição da frota de ônibus a diesel por veículos elétricos ainda se encontravam em curso. Destacou-se, ademais, o interesse do Estado em aderir ao programa federal de descarbonização do transporte público, com apoio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, ressalvando, contudo, a inexistência, até o momento, de decisão definitiva, de contrato firmado ou de modelagem estabelecida para a aquisição da nova frota.

O expediente assinalou que a definição da política pública está condicionada à conclusão dos estudos conduzidos por instituições especializadas, como a Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) e a Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE), incluindo a análise de viabilidade econômico-financeira. Sustentou, nesse sentido, que os achados da auditoria podem gerar interpretações imprecisas, por se basearem em premissas ainda não consolidadas. Reiterou, assim, sua discordância quanto às conclusões apresentadas e defendeu que a avaliação dos atos administrativos aguarde a finalização dos estudos técnicos, de modo a se apoiar em fundamentos consistentes, reafirmando seu compromisso com a transparência, o diálogo institucional e a responsabilidade na gestão pública. Confira:



Em complemento ao expediente anteriormente colacionado aos autos, fora juntado também a **Petição Inicial 01551/2025** (evento 46), acompanhada das **Peça Complementar 29778/2025** (evento 47) a **Peça Complementar 33670/2025** (evento 119), nas quais o governo estadual apresenta informações sobre os **Contratos de Concessão nº 8/2014** e **nº 9/2014**, firmados pelo Governo do Estado do Espírito Santo para a operação do sistema de transporte coletivo metropolitano (TRANSCOL GV). A SEMOBI/ES relatou que todos os procedimentos foram conduzidos com transparência e legalidade, por meio de licitações públicas. Além disso, destacou-se que a transição para uma frota elétrica integra a política estadual de descarbonização e neutralização das emissões de gases de efeito estufa, alinhando-se às diretrizes de sustentabilidade e inovação tecnológica.



GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
SECRETARIA DE ESTADO DE MOBILIDADE E INFRAESTRUTURA - SEMOBI

OFÍCIO/SEMOBI/GS/Nº 159/2025

Vitória (ES), 18 de agosto de 2025.

Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo - TCEES  
A/C: **Ilustríssimo Senhor Guilherme Abreu Lima e Pereira**  
Auditora - TCEES

**Referência:** Ofício 02809/2025-3

**Assunto:** Manifestação sobre o Ofício de Submissão 02809/2025-3 – Comunicação de Fiscalização.

Prezado Senhor Guilherme Abreu Lima e Pereira,

Em atenção ao Ofício 02809/2025-3, datado de 6 de agosto de 2025, e em complemento à resposta já encaminhada pela Companhia de Transportes Urbanos da Grande Vitória (CETURB/ES) por meio da CT.DP.0329/2025, vimos por meio deste apresentar as informações adicionais e esclarecimentos solicitados, item a item, visando a completa elucidação dos pontos levantados por este Egrégio Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo - TCEES.

Item 1 – Cópia dos Termos Aditivos dos Contratos de Concessão 8/2014 e 9/2014

Em complemento à resposta pela CETURB/ES, informamos que, no que tange ao Item 1 do Ofício 02809/2025-3, referente à solicitação de cópia dos Termos Aditivos dos Contratos de Concessão 8/2014 e 9/2014, a cópia do 3º Termo Aditivo, juntamente com o código do processo correspondente no sistema E-docs, será devidamente anexada a este expediente.

Item 7 – Forma de aquisição das estações de recarga de energia dos ônibus elétricos

No que concerne ao Item 7, que solicita informações sobre a forma de aquisição das estações de recarga de energia para os ônibus elétricos em operação, esclarecemos que o processo de aquisição foi realizado por meio de um procedimento licitatório, garantindo a transparência, a competitividade e a conformidade com a legislação vigente aplicável às contratações públicas. A cópia integral do processo licitatório, contendo todos os detalhes, etapas da aquisição, editais, propostas e homologação,



**GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**  
**SECRETARIA DE ESTADO DE MOBILIDADE E INFRAESTRUTURA - SEMOBI**

encontra-se em anexo para sua verificação e para demonstrar a lisura e a legalidade do procedimento adotado, assegurando a melhor aplicação dos recursos públicos.

Item 10 – Processo(s) administrativo(s) de avaliação para revisão e reequilíbrio econômico-financeiro

Em relação ao Item 10, que demanda o processo administrativo de avaliação para revisão e reequilíbrio econômico-financeiro dos Contratos de Concessão 8/2014 e 9/2014, informamos que a cópia integral do mesmo está sendo anexada a este ofício.

Item 11 – Legislação e/ou normativo com a descrição da política de mobilidade urbana estadual que fundamente a aquisição de ônibus elétricos

Quanto ao Item 11, que questiona a fundamentação da aquisição de ônibus elétricos, ressaltamos que esta iniciativa está intrinsecamente alinhada e é parte integrante do plano estratégico de descarbonização e neutralização das emissões de Gases de Efeito Estufa (GEE) do Estado do Espírito Santo. Esta política reflete o compromisso inabalável do governo estadual com a sustentabilidade ambiental, a inovação tecnológica e a promoção de uma mobilidade urbana mais limpa, eficiente e resiliente. A transição para uma frota de transporte público com menor impacto ambiental contribui significativamente para os objetivos de desenvolvimento sustentável, a melhoria da qualidade do ar e a redução da pegada de carbono na Região Metropolitana da Grande Vitória, em consonância com as diretrizes de políticas públicas ambientais e de desenvolvimento urbano sustentável, visando um futuro mais verde para a população.

Itens 13, 14, 15 e 16 – Informações sobre a aquisição e operação dos 50 novos ônibus elétricos com recursos do BNDES/PAC

Por fim, no que diz respeito aos Itens 13, 14, 15 e 16, que solicitam informações detalhadas sobre o status da aquisição, a forma de aquisição, o planejamento e a solução para a operação de recarga dos 50 novos ônibus elétricos a serem adquiridos com recursos do BNDES/PAC, esclarecemos que as respostas a esses pontos dependem diretamente da conclusão dos estudos que estão sendo diligentemente conduzidos pela GIZ (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH). Estes estudos são fruto de um Memorando de Entendimentos celebrado entre a GIZ e o Estado do Espírito Santo, por intermédio da Secretaria de Estado de Mobilidade e Infraestrutura (SEMOBI), no âmbito do projeto "Acoplamento de Setores e Economia Verde - ACLOPARE". Este projeto visa aprofundar a análise de viabilidade técnica, econômica e ambiental para a expansão da frota elétrica, incluindo aspectos cruciais como a infraestrutura de recarga, a alocação de custos e o cronograma de implementação. Tão logo esses estudos sejam finalizados e os



GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
SECRETARIA DE ESTADO DE MOBILIDADE E INFRAESTRUTURA - SEMOBI

resultados consolidados, o que se espera ocorrer em breve, as informações completas e precisas referentes a esses itens serão prontamente encaminhadas a este Tribunal, garantindo a transparência e a atualização sobre o andamento deste importante projeto estratégico para a mobilidade sustentável do estado.

Colocamo-nos à disposição para quaisquer esclarecimentos adicionais que se façam necessários.

Atenciosamente,

**FÁBIO NEY DAMASCENO**  
Secretário de Estado de Mobilidade e Infraestrutura  
(assinado eletronicamente)

2025-2CSDFM - E-DOCS - DOCUMENTO ORIGINAL 18/08/2025 15:22 PÁGINA 3 / 4



A CETURB/ES, por sua vez, apresentou a **Petição Intercorrente 00444/2025** (evento 121), acompanhada da **Peça Complementar 35759/2025** (evento 122), por meio da qual requereu prazo adicional de 30 dias, além do prazo original de 3 de outubro, para concluir o levantamento solicitado.

**CETURBES**  
Companhia Estadual de Transportes Coletivos de Passageiros do Estado do Espírito Santo

Vitória/ES, 26 de setembro de 2025.

CT.DP.0413/2025

À Senhora  
**Marina de Oliveira Polese**  
Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo.

**Referência:** Submissão prévia de achados.

Prezada Senhora,

Cumprimentando-a cordialmente, em atenção ao Ofício de Submissão nº 03280/2025-7 e considerando o prazo estabelecido para o envio das informações até o dia 03/10/2025, informamos que a Diretoria de Operação, área responsável pelo levantamento dos dados solicitados, requereu prazo adicional para conclusão dos trabalhos.

Dessa forma, **solicitamos a prorrogação por mais 30 (trinta) dias**, a fim de viabilizar a apresentação de resposta completa e adequada a esse Respeitável Órgão.

Reiteramos o compromisso institucional da CETURB com a transparência e com o integral atendimento às determinações desse Órgão de Controle, permanecendo à disposição para quaisquer esclarecimentos que se fizerem necessários.

Atenciosamente,

MARCELO CAMPOS  
ANTUNES:03171117797

Assinado de forma digital por  
MARCELO CAMPOS  
ANTUNES:03171117797  
Dados: 2025.09.26 15:40:19 -03'00'

**MARCELO CAMPOS ANTUNES**  
Diretor Presidente

(27) 3232-4500  
ceturb@ceturb.es.gov.br  
www.ceturb.es.gov.br

Av. Jerônimo Monteiro, 96 - Ed. das Repartições Públicas - Centro - CEP: 29010-002 - Vitória - ES

Ato contínuo, proferiu-se o **Despacho 29742/2025** (evento 125) encaminhado ao Conselheiro Relator, o qual propõe, com base no **Relatório de Auditoria 00015/2025** (evento 10), a **notificação** do Governador do Estado, **Sr. José Renato Casagrande**, da SEMOBI/ES, na pessoa do **Sr. Fábio Ney Damasceno** (Secretário de Estado), da CETURB/ES, na pessoa do **Sr. Marcelo Campus Antunes** (Diretor-Presidente), da **Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE)** e dos consórcios **Atlântico Sul** e **Sudoeste**, para que, no prazo de 30 dias, apresentassem justificativas, esclarecimentos e documentos relativos aos achados da auditoria, assegurando-lhes o direito de defesa e instruindo o processo com os elementos necessários à apreciação das propostas de determinação e recomendação. Confira:

Exm.º Sr. Conselheiro Relator Sérgio Aboudib Ferreira Pinto,

Submetemos à vossa consideração o Relatório de Auditoria 15/2025-3 (evento 10).

Importante destacar que não foi elaborada a instrução técnica inicial, com fundamento no Art. 316, § 2º, do Regimento Interno do TCEES (aprovado pela Resolução TC 261/2013).

Diante do que consta do relatório supracitado, **sugere-se**, com fulcro no Art. 63, inciso III, da Lei Complementar Estadual 621/2012 c/c Art. 358, III, do Regimento Interno deste Tribunal:

a) a **NOTIFICAÇÃO** do Governo do Estado do Espírito Santo, na pessoa do Sr. Governador **JOSÉ RENATO CASAGRANDE**, para que, **no prazo de 30 (trinta) dias**, apresente razões de justificativa, esclarecimentos e documentos que entender necessários, em razão do constante no Relatório de Auditoria 15/2025-3, Achados 2.4, 2.5 e 2.6, inclusive quanto às propostas de determinação e/ou recomendação.

b) a **NOTIFICAÇÃO** da Secretaria Estadual de Mobilidade e Infraestrutura - Semobi, na pessoa de seu responsável legal, Sr. Secretário **FÁBIO NEY DAMASCENO**, e da Ceturb-ES, na pessoa de seu responsável legal, Sr. Diretor-presidente **MARCELO CAMPOS ANTUNES**, para que, **no prazo de 30 (trinta) dias improrrogáveis**, apresentem razões de justificativa, esclarecimentos e documentos que entenderem necessários, em razão do constante no Relatório de Auditoria 15/2025-3, Achados 2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 2.5 e 2.6, inclusive quanto às propostas de determinação e/ou recomendação.

c) a **NOTIFICAÇÃO**, para oitiva, da **Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas – FIPE**, na pessoa de seu responsável legal, para que, querendo, apresente, **no prazo de 30 (trinta) dias improrrogáveis**, razões de justificativa, esclarecimentos e/ou documentos que entender necessários, em razão do constante no Relatório de Auditoria 15/2025-3, Achados 2.2 e 2.3, inclusive quanto às propostas de determinação e/ou recomendação.

d) a **NOTIFICAÇÃO**, para oitiva, das empresas **CONSÓRCIO ATLÂNTICO SUL** e **CONSÓRCIO SUDOESTE**, nas pessoas dos seus responsáveis



legais, para que, querendo, apresentem, **no prazo de 30 (trinta) dias improrrogáveis**, razões de justificativa, esclarecimentos e/ou documentos que entenderem necessários, em razão do constante no Relatório de Auditoria 15/2025-3, Achado 2.1, inclusive quanto às propostas de determinação e/ou recomendação.

Por fim, **sugere-se** o encaminhamento, aos responsáveis, de cópia desta manifestação, bem como do Relatório de Auditoria 15/2025-3, juntamente com os Termos de Notificação.

Respeitosamente,

**GUILHERME ABREU LIMA E PEREIRA**

**Coordenador do NDR**

A proposta acolhida pelo Conselheiro Relator, mediante **Decisão Monocrática 00906/2025** (evento 126) fora, no entanto, *in verbis*:

#### DECISÃO

Diante do que consta nos autos em epígrafe, em juízo monocrático, DECIDO pela:

1. **NOTIFICAÇÃO** da Secretaria Estadual de Mobilidade e Infraestrutura – Semobi, na pessoa de seu responsável legal, Sr. Secretário **FÁBIO NEY DAMASCENO**, e da Ceturb-ES, na pessoa de seu responsável legal, Sr. Diretor-presidente **MARCELO CAMPOS ANTUNES**, para que, no **prazo de 30 (trinta) dias improrrogáveis**, apresentem razões de justificativas, esclarecimentos e documentos que entenderem necessários, em razão do constante no [Relatório de Auditoria 0015/2025-3](#), **Achados 2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 2.5 e 2.6**, inclusive quanto às propostas de determinação e/ou recomendação;
2. **NOTIFICAÇÃO**, para oitiva, da **Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas – FIPE**, na pessoa do seu responsável legal, para que, querendo, apresente, **no prazo de 30 (trinta) dias improrrogáveis**, razões de justificativas, esclarecimentos e/ou documentos que entender necessários, em razão do constante no [Relatório de Auditoria 0015/2025-3](#), **Achados 2.2 e 2.3**, inclusive quanto às propostas de determinação e/ou recomendação;
3. **NOTIFICAÇÃO**, para oitiva, das empresas **CONSÓRCIO ATLÂNTICO SUL** e **CONSÓRCIO SUDOESTE**, nas pessoas dos seus responsáveis legais, para que, querendo, apresentem, **no prazo de 30 (trinta) dias improrrogáveis**, razões de justificativas, esclarecimentos e/ou documentos que entenderem necessários, em razão do constante no [Relatório de Auditoria 0015/2025-3](#), **Achado 2.1**, inclusive quanto às propostas de determinação e/ou recomendação.

Fica os responsáveis cientes de que:

- a) A comunicação dos atos processuais ter-se-á como realizada quando confirmada por recibo assinado por pessoa encarregada de receber correspondência, por membro da família ou por empregado do responsável, ou ainda, quando efetivada a consulta eletrônica ao teor da comunicação dos



atos (art. 64, § 1º, incisos I e II, da Lei Orgânica do TCEES e art. 359, § 2º, incisos I e II, do RITCEES);

- b) A resposta ao termo de notificação deverá observar o formato dos documentos aceitos pelo TCEES, de acordo com o disposto na Portaria Normativa 67/2020, que regulamentou a Instrução Normativa TC 61/2020;

**Solicito que seja disponibilizado o acesso dos responsáveis à integridade dos autos.**

Findo o prazo, encaminhe-se o processo à Secretaria Geral de Controle Externo - SEGEX para uma nova Instrução Técnica e, posteriormente, ao Ministério Público de Contas para emissão de Parecer.

**SERGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO**

Conselheiro Relator

Na sequência foram expedidos os **Termo de Notificação 01548/2025** (evento 127), **Termo de Notificação 01549/2025** (evento 128), **Termo de Notificação 01550/2025** (evento 129), **Termo de Notificação 01551/2025** (evento 130), **Termo de Notificação 01552/2025** (evento 131). Foram juntadas as **AR / Contrafé 03737/2025** (evento 132), **AR / Contrafé 03750/2025** (evento 134), **AR / Contrafé 03751/2025** (evento 136), **AR / Contrafé 03697/2025** (evento 138) e **AR / Contrafé 04033/2025** (evento 140).

Os responsáveis apresentaram justificativas por meio dos seguintes documentos: **Resposta de Comunicação 01617/2025** (evento 139), **Petição Intercorrente 00546/2025** (evento 142), **Resposta de Comunicação 01776/2025** (evento 145), **Defesa/Justificativa 01451/2025** (evento 146) e **Peça Complementar 45309/2025** (evento 148), **Resposta de Comunicação 00097/2026** (evento 149).

Os autos retornaram ao **Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Programas de Desestatização e Regulação (NDR)** para elaboração da **Instrução Técnica Conclusiva 00755/2026** (evento 152). Analisou-se as irregularidades apontadas no **Relatório de Auditoria 00015/2025** (evento 10) à luz de toda a documentação encartada aos autos, sugerindo-se, ao final, a manutenção de cinco dos seis achados de Auditoria, quais sejam:

**A2 – Falhas nos estudos técnicos (Mantido):** Confirmou-se que a Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE) entregou produtos incompletos



(como o Relatório F1.3), omitindo dados operacionais dos ônibus elétricos já em circulação, o que prejudica a avaliação dos impactos da frota.

**A3 – Risco de desequilíbrio econômico-financeiro (Mantido):** O atraso na entrega de produtos da Fase 2 pela FIPE impede o planejamento adequado e a apuração correta da compensação financeira necessária à inclusão de novos ônibus.

**A4 – Falta de fundamentação na escolha da tecnologia (Mantido):** A ITC destacou que o Estado não justificou tecnicamente por que escolheu ônibus elétricos em vez de outras tecnologias (como gás natural, biometano ou biodiesel) que, segundo o próprio Plano de Descarbonização do Estado, possuem melhor custo-benefício.

**A5 – Deficiências de planejamento e riscos orçamentários (Mantido):** Foi constatada a ausência de regulamentação sobre a operação e manutenção, além de um risco jurídico: a LDO 2025/2026 proíbe repasses para empresas privadas de fins lucrativos em investimentos que se incorporem ao seu patrimônio (como os ônibus).

**A6 – Ausência de fundamentação da modelagem (Mantido):** Não houve análise de custo-benefício para definir a forma de aquisição dos veículos (subvenção ou licitação direta), tendo o modelo de subvenção de 2/3 sido escolhido antes da conclusão dos estudos.

Abaixo, segue a reprodução da conclusão e proposta de encaminhamento apresentadas pela Equipe Técnica:

#### 4 CONCLUSÃO

Com relação aos questionamentos levantados no Relatório de Auditoria 15/2025-3, do presente Processo TC 5819/2025-8, após análises realizadas, conclui-se pelos **afastamento do achado “3.1 A1(Q1) - Alocação irregular de custos operacionais e investimentos para o Poder Concedente”**, com expedição de determinações, e pela **manutenção dos achados “3.2 A2(Q1) -**



Ausência de avaliação sobre os impactos operacionais e econômicos causados pela renovação da frota com a utilização de veículos elétricos”, “**3.3 A3(Q1)** - Risco de desequilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão em função da realização de investimentos, pelo Poder Concedente, de encargo das concessionárias”, “**3.4 A4(Q2)** - Ausência de fundamentação da decisão de investimento em inclusão de ônibus elétrico no Transcol em detrimento de outras estratégias de descarbonização da frota”, “**3.5 A5(Q3)** - Deficiência de planejamento do projeto de inclusão de ônibus elétrico no Transcol” e “**3.6 A6(Q2)** - Ausência de fundamentação da modelagem de inclusão dos ônibus elétricos no Transcol”, com a expedição de determinações, de acordo com a fundamentação contida nos respectivos subitens desta ITC, conforme quadro a seguir:

ACHADO	MANTIDO	DETERMINAÇÃO	RECOMENDAÇÃO
3.1 A1(Q1) – Alocação irregular de custos operacionais e investimentos para o Poder Concedente	NÃO	SIM	NÃO
3.2 A2(Q1) – Ausência de avaliação sobre os impactos operacionais e econômicos causados pela renovação da frota com a utilização de veículos elétricos	SIM	SIM	NÃO
3.3 A3(Q1) – Risco de desequilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão em função da realização de investimentos, pelo Poder Concedente, de encargo das concessionárias	SIM	SIM	NÃO
3.4 A4(Q2) – Ausência de fundamentação da decisão de investimento em inclusão de ônibus elétrico no Transcol em detrimento de outras estratégias de descarbonização da frota	SIM	SIM	NÃO
3.5 A5(Q3) – Deficiência de planejamento do projeto de inclusão de ônibus elétrico no Transcol	SIM	SIM	NÃO
3.6 A6(Q2) – Ausência de fundamentação da modelagem de inclusão dos ônibus elétricos no Transcol	SIM	SIM	NÃO

Quanto à responsabilização dos envolvidos nos achados, salienta-se que o RA 15/2025-3 não imputou responsabilidades pelos achados.

Caso sejam adotados os encaminhamentos propostos nesta ITC, os benefícios potenciais esperados com a presente ação de controle externo são, nos termos do item 2 NOTA TÉCNICA SEGEX 1, de 21 de março de 2022, que aprovou a versão 1.1 do Manual de Benefícios do Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, constante do Anexo da Resolução TC 290/2015, a expectativa de controle, a correção de irregularidades e impropriedades, a prevenção de danos ao erário, não quantificados em razão



de serem potenciais, e o fornecimento de subsídios para a atuação de outros entes/órgãos públicos.

Por fim, cumpre destacar que, em cumprimento ao disposto no artigo 313, inciso V, da Resolução TC 261/2013 (RITCEES), foram feitas pesquisas no sistema de jurisprudência (Mapjuris), nas Súmulas, nos Pareceres em Consulta e nos Prejulgados desta Corte de Contas.

## 5 PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

Por todo o exposto e com base nas análises realizadas no presente processo TC 5819/2025-8, nos termos do artigo 329, § 6º c/c o artigo 207, *caput*, inciso IV, do RITCEES, **propõe-se**:

**5.1 a manutenção dos achados descritos nos subitens 3.2 a 3.6 desta ITC**, que correspondem, respetivamente, aos achados descritos nos subitens 2.2 a 2.6 do Relatório de Auditoria 15/2025-3, conforme segue:

### 5.1.1 A2(Q1) – Ausência de avaliação sobre os impactos operacionais e econômicos causados pela renovação da frota com a utilização de veículos elétricos

**Critérios:** Constituição Federal, art. 37; Lei Federal 12.587/2012, art. 22; Lei Federal 8.987/1995, art. 9º, §4º, e art. 10; Contrato Semobi 8/2014, cláusulas 17.2 e 17.3; Contrato Semobi 9/2014, cláusulas 17.2 e 17.3; Contrato Semobi 183510101/2024, Termo de Referência; Lei Federal 14.133/2021, art. 5º, art. 104, III e IV, art. 115, art. 117 e art. 155, I e II.

### 5.1.2 A3(Q1) – Risco de desequilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão em função da realização de investimentos, pelo Poder Concedente, de encargo das concessionárias

**Critérios:** Constituição Federal, art. 37; Contrato Semobi 183510101/2024, Termo de Referência; Contrato Semobi 8/2014, cláusulas 17.2 e 17.3; Contrato Semobi 9/2014, cláusulas 17.2 e 17.3; Lei Federal 12.587/2012, art. 22; Lei Federal 14.133/2021, art. 5º, art. 6º, XXIII, b, art. 104, III e IV, art. 115, art. 117, art. 155, I e II; Lei Federal 8.987/1995, art. 9º, §4º, art. 10.

### 5.1.3 A4(Q2) – Ausência de fundamentação da decisão de investimento em inclusão de ônibus elétrico no Transcol em detrimento de outras estratégias de descarbonização da frota

**Critérios:** Constituição Federal, art. 37; Guia ACB da Secretaria Especial de Produtividade e Competitividade do Ministério da Economia; Plano de Descarbonização e Neutralização das Emissões de GEE do Espírito Santo; Constituição Estadual, art. 228; Lei Estadual 9.531/2010, art. 1º; Decreto Estadual 5.387-R/2023, art. 3º; Decreto Estadual 6.178-R/2025, art. 3º; Lei Complementar Federal 101/2000, art. 32, §1º; Lei Federal 12.527/2011, art. 3º.

### 5.1.4 A5(Q3) – Deficiência de planejamento do projeto de inclusão de ônibus elétrico no Transcol

**Critérios:** Regulamento do Município de São Paulo, Portaria 2/2023 Secretaria Municipal de Mobilidade e Trânsito e Secretaria



Municipal da Fazenda; Lei 12.190/2024, art. 41; Lei 12.485/2025, art. 41; Lei Federal 4.320/1964, art. 12, §6º, art. 21; Lei Complementar Estadual 433/2008, art. 3º, §1º, IV; Lei Federal 12.587/2012, art. 21 e art. 22; Lei Federal 14.133/2021, art. 5º, art. 11, § único, art. 12, art. 18.

#### **5.1.5 A6(Q2) – Ausência de fundamentação da modelagem de inclusão dos ônibus elétricos no Transcol**

**Critérios:** Constituição Federal, art. 37; Lei Federal 12.587/2012, art. 21 e art. 22; Lei Federal 14.133/2021, art. 5º, art. 11, parágrafo único, e art. 18; Guia ACB da Secretaria Especial de Produtividade e Competitividade do Ministério da Economia.

**5.2** Sugere-se, ainda, na forma do artigo 1º, incisos XVI e XXXVI, da Lei Complementar Estadual 621/2012 (LOTCEES) c/c os artigos 207, IV e V, 300, § 3º e 329, § 7º da Resolução TC 261/2013 (RITCEES):

**5.2.1 a expedição de determinação** à Secretaria de Estado de Mobilidade e Infraestrutura (Semobi), na pessoa do Sr. Secretário, com a advertência de que o descumprimento injustificado poderá acarretar a imposição da multa prevista no art. 135, IV, da LOTCEES, a fim de:

**5.2.1.1 (I)** no prazo de 30 dias, instaurar processo administrativo com justificativas técnicas e jurídicas **(a)** sobre o período de avaliação da nova tecnologia de frota, **(b)** sobre a alteração do quantitativo inicial de 2 ônibus elétricos para 4 ônibus, **(c)** sobre a escolha das marcas, modelos e preços dos ônibus elétricos adquiridos frente a outras opções viáveis e **(d)** sobre a decisão do Estado de custear o consumo de energia elétrica do ônibus; **(II)** formalizar e publicar o aditivo relativo à alteração contratual unilateral para a aquisição de 4 ônibus elétricos pelas Concessionárias do Transcol e para custeio de energia elétrica pelo Poder Concedente e **(III)** considerar, no reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos do Transcol, em curso, todos os aumentos/reduções de investimentos/custos experimentados pelas partes contratantes em razão da alteração contratual unilateral para a aquisição de 4 ônibus elétricos pelas Concessionárias e para a aquisição de 2 estações de recarga e custeio de energia elétrica pelo Poder Concedente, tudo conforme fundamentação contida no subitem 3.1 desta ITC;

**5.2.1.2** exigir que a Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe), no âmbito do Contrato 2024.000018.35101.01, corrija o Produto F1.3, de modo a incluir as informações sobre cada tipo de veículo que compõe a frota (com menção expressa aos ônibus elétricos em operação), sobre quantidade de passageiros cada tipo de veículo transportou, sobre quantidade de quilômetros cada tipo de veículo percorreu e também sobre o consumo específico de cada tipo de veículo por quilômetro rodado (independentemente do valor dos combustíveis utilizados), sob pena de retenção de pagamentos futuros à contratada para compensar o pagamento indevido pelo Produto F1.3, conforme fundamentação contida no subitem 3.2 desta ITC;



**5.2.1.3** no prazo de cinco dias, apresentar ao TCEES todos os produtos entregues pela Fipe no âmbito do Contrato Semobi 183510101/2024, contendo o escopo descrito no Termo de Referência, e suas respectivas avaliações técnicas/aprovações/reprovações realizadas pela Semobi e pela Ceturb, ou justificar, fundamentadamente, a impossibilidade, conforme fundamentação contida no subitem 3.3 desta ITC;

**5.2.1.4** **(I)** justificar, tecnicamente, de maneira prévia e fundamentada, a realização de investimentos diretos pelo Estado do Espírito Santo na frota do Sistema Transcol, para redução de emissão de gases de efeito estufa, através de robustos estudos de avaliação custo-benefício de cada uma das alternativas, considerando **(a)** a utilização de gás natural, biometano, biodiesel, diesel verde, hidrogênio, eletricidade, veículos a diesel mais eficientes, **(b)** programas de incentivo à utilização do transporte coletivo, **(c)** a ótica da sociedade, por meio da realização de pesquisas, consultas e audiência públicas, **(d)** o custo de oportunidade de cada opção, **(e)** o ciclo de vida de cada opção e seus impactos ambientais da produção à operação, **(f)** o cálculo de indicadores de viabilidade e **(g)** os custos diretos e indiretos de cada alternativa, riscos, pontos fortes, pontos fracos, fraquezas e oportunidades, de modo a produzir uma robusta fundamentação que respalde a decisão, e **(II)** no prazo de até 30 dias, autuar no E-Docs, em ordem cronológica, os atos, ações e estudos já desenvolvidos pela GIZ, devendo os demais atos, ações e estudos ser inseridos no E-Docs à medida que forem produzidos, em cumprimento aos princípios da publicidade e da transparência administrativa, tudo conforme fundamentação contida no subitem 3.4 desta ITC;

**5.2.1.5.** editar regulamento ou aditivo aos contratos do Transcol à respeito da implantação, operação e manutenção dos ônibus elétricos e estações de recarga, contendo no mínimo as seguintes obrigações **(I)** previsão de necessidade de pareceres da Secretaria de Planejamento e/ou da Secretaria da Fazenda que demonstrem a vantajosidade, em termos econômicos, considerando todo o período da concessão, da realização do repasse estatal, em comparação à alternativa de realização do investimento exclusivamente com capital próprio dos operadores, **(II)** autorização expressa do Poder Concedente para inclusão de novos ônibus elétricos, após análise de adequação, ao Transcol, do preço do modelo de veículo a ser adquirido, caso o Estado adote o modelo de subvenção/transferência de capital aos consórcios, **(III)** previsão de que o valor a ser subvencionado não poderá ser superior à diferença entre os preços de referência do ônibus elétrico e do ônibus a diesel, de acordo com os valores calculados e divulgados periodicamente pela Semobi, conforme a categoria de cada veículo, constante do Anexo II.3 do Edital 2/2014, caso o Estado adote o modelo de subvenção/transferência de capital aos consórcios, **(IV)** previsão de transferência da parcela estatal diretamente ao fornecedor do veículo, sendo vedada a transferência do recurso para os consórcios, caso o Estado adote o modelo de subvenção/transferência de capital aos consórcios, **(V)** previsão de fiscalização por parte da Ceturb (ou



de quem venha eventualmente a receber a incumbência de fiscalização do Transcol) das rotinas de manutenção e operação dos veículos elétricos adquiridos com recursos públicos, com vistas a evitar sua degradação prematura, **(VI)** previsão de que a reciclagem ou descarte de baterias ao fim de sua vida útil deve seguir todos os requisitos previstos nas legislações nacional, estadual e municipais aplicáveis, observadas também as diretrizes estratégicas e as políticas estabelecidas pelas entidades financiadoras, **(VII)** definição dos locais de instalação das estações de recarga, suas quantidades e especificações e realização das tratativas formais com a EDP sobre a disponibilidade de carga nos locais pretendidos e sobre a viabilidade técnica de suas instalações, antes de realizar investimentos na eletrificação da frota do Transcol e **(VIII)** elaboração de plano de ação/cronograma para treinamento de mão de obra de operação e de manutenção dos novos ônibus elétricos e estações de recarga do Transcol e realização efetiva do treinamento dessa mão de obra, antes de realizar investimentos na eletrificação da frota do Transcol, e **(IX)** previsão de que os investimentos estatais e suas repercussões na execução dos contratos de concessão do Transcol sejam considerados no equilíbrio econômico-financeiro desses contratos, obedecendo as normas contábeis, orçamentárias e financeiras aplicáveis ao setor público, tudo conforme fundamentação contida no subitem 3.5 desta ITC; e

**5.2.1.6.** se abster de realizar investimentos na eletrificação da frota do Transcol sem antes fundamentar adequadamente a metodologia/modelagem a ser adotada para inclusão dos novos ônibus elétricos, por meio de estudos de avaliação custo-benefício (ACB) de cada uma das alternativas, considerando, dentre outros, a ótica da sociedade, o custo de oportunidade de cada alternativa, o cálculo de indicadores de viabilidade, os custos diretos e indiretos de cada alternativa, riscos, pontos fortes, pontos fracos, fraquezas e oportunidades, de modo a produzir uma robusta fundamentação que respalde a decisão, conforme fundamentação contida no subitem 3.6 desta ITC.

**5.2.2 a expedição de determinação ao Governo do Estado do Espírito Santo**, na pessoa do Sr. Governador, com a advertência de que o descumprimento injustificado poderá acarretar a imposição da multa prevista no art. 135, IV, da LOTCEES, a fim de:

**5.2.2.1 (I)** incluir na LDO previsão para realizar o repasse para inclusão de ônibus elétricos no Transcol, caso resolva implementar tal política, tendo em vista a vedação expressa constante nas LDO 2025 e 2026 e **(II)** incluir crédito orçamentário específico para o projeto de inclusão dos ônibus elétricos no Sistema Transcol na Lei Orçamentária Anual de 2026, tudo conforme fundamentação contida no subitem 3.5 desta ITC.

**5.3** Sugere-se, ainda, que seja dada ciência ao Governo do Estado do Espírito, na pessoa do Sr. Governador, à Procuradoria-Geral do Estado, na pessoa do Sr. Procurador-Geral do Estado, à Controladoria-Geral do Estado, na pessoa do Sr. Controlador-Geral e à Secretaria de Estado de Mobilidade e Infraestrutura (Semobi), na pessoa do Sr. Secretário, do teor da decisão final a ser proferida.



5.4 Informa-se que que **não há** pedidos de sustentação por parte dos notificados.

*(assinado digitalmente)*

**DILMAR GARCIA MACEDO**

Auditor de Controle Externo

Matrícula T-203.596

Supervisão:

*(assinado digitalmente)*

**Henrique Rodrigues Fassbender de Rezende**

Auditor de Controle Externo

Matrícula T-203.681

Os autos vieram ao Ministério Público de Contas para elaboração de Parecer.

É o que cumpre relatar.

### **3.1 ANÁLISE DAS IRREGULARIDADES**

#### **3.1.1 A1 (Q1) – Alocação de custos operacionais e investimentos para o Poder Concedente**

*Da alocação irregular de custos e investimentos (A1): O Estado (Poder Concedente) assumiu investimentos e custos operacionais que, pela natureza do Contrato de Concessão, deveriam ser das concessionárias. Isso inclui a aquisição e instalação de estações de recarga (R\$ 582.000,00) e o pagamento de faturas de energia elétrica para os ônibus em operação.*

O **Achado A1 (Q1) – Alocação de custos operacionais e investimentos para o Poder Concedente** – documenta a inversão da equação de riscos que estrutura qualquer relação concessória: o Estado do Espírito Santo, na condição de Poder Concedente, assumiu encargos financeiros — aquisição de infraestrutura de recarga e custeio contínuo de energia elétrica — que, pela natureza jurídica e pela literalidade dos **Contratos de Concessão n.º 8/2014 e n.º 9/2014**, competem exclusivamente às concessionárias privadas.

A irregularidade não se circunscreve a um episódio pontual. Iniciada em **setembro de 2022**, ela se estende de forma continuada até pelo menos **setembro de 2025**, consolidando um padrão de **assunção informal de despesas operacionais** alheias ao erário, **sem amparo contratual, sem previsão orçamentária específica** e sem qualquer instrumento formal que discipline os termos, os limites e as contrapartidas desse compartilhamento atípico de custos.

O **Relatório de Auditoria 00015/2025** (evento 10) identificou que o Estado assumiu encargos financeiros que, pela natureza da concessão, deveriam ser de responsabilidade exclusiva das concessionárias. O foco central reside na introdução de **quatro ônibus elétricos** na frota metropolitana e na infraestrutura necessária para sua operação. Essa situação inverte a lógica do Contrato de Concessão, onde o parceiro privado deve operar por sua conta e risco. Tal prática favorece a ineficiência e aloca recursos públicos em ações sem o devido planejamento ou fundamentação legal.

Atualmente, a frota do **Sistema TRANSCOL** conta com quatro veículos elétricos adquiridos pelas concessionárias em 2022 e 2024, além de outros em fase de teste.

Os dados dos veículos do tipo ônibus elétricos que foram objeto de cadastro no Transcol são os seguintes:

Quadro 1 – Dados dos ônibus elétricos usados no Transcol

Veículo Ceturb	Capacidade (passageiros sentados) <sup>6</sup>	Chassi	Placa	Ano Fabricação/Modelo	Data Nota Fiscal	Valor na Nota Fiscal (R\$)
2234 3	31 +1 PPD	96JE2M27UPB0 00005	SFR- 4ES2	2022/20 23	17/10/20 22	1.736.752, 32
1429 8	31 +1 PPD	96JE2M27UPB0 00004	SFP- SESO	2022/20 23	20/10/20 22	1.736.752, 32
1624 4	31 +1 PPD	96JE2M27UPB0 00003	SFO- 5JS4	2022/20 23	23/9/202 2	1.736.752, 32
2429 0	31 +1 PPD	96JE2M27UPB0 00002	SFW- 9B87	2022/20 23	05/11/20 24	1.736.752, 32
1499 6 <sup>7</sup>	38	93PBD463HPC0 999095	JCJ-3A99	2023/20 23	18/8/202 5 (comodato)	comodato
1499 7	20	9BM382190SB35 7585	GFG- 8E12	2024/20 25	27/2/202 5	comodato

6 Dados das notas fiscais para os veículos 22343, 14298, 16244, 24290 e da ficha de cadastro para os veículos 14996 e 14997.  
7 Veículo descadastrado em 26/05/2025.



Veículo Ceturb	Capacidade (passageiros sentados) <sup>6</sup>	Chassi	Placa	Ano Fabricação/Modelo	Data Nota Fiscal	Valor na Nota Fiscal (R\$)
					(comodato)	

Fonte: Ceturb (Processos SEP 90162331, 90178319 e 90185676 e Processos E-docs 2024-6GZWB, 2025-KDMB7 e 2025-7G09P).

[...]

## 2. Classes de Veículos

Os veículos de transporte coletivo urbano de passageiros são definidos de acordo com sua tipologia, composição e classe, considerando-se ainda as características técnicas e operacionais das linhas onde são utilizados. A tabela a seguir apresenta os tipos de veículos classificados por classe segundo sua capacidade, peso bruto e comprimento total, de acordo com a Norma ABNT NBR 15570.

[...]

**Tabela 1 – Características dos Veículos**

Classe dos Veículos	Capacidade (Passageiros Sentados)*	Peso Bruto Total (toneladas)	Comprimento Total Máximo dos Veículos (metros)
Miniônibus	Mínimo de 18 passageiros sentados	8	9,60
Midiônibus	Mínimo de 30 passageiros sentados	10	11,50
Ônibus Básico	Mínimo de 30 passageiros sentados	16	14,00
Ônibus Padron	Mínimo de 35 passageiros sentados	16	14,00**
Ônibus Articulado	Mínimo de 40 passageiros sentados	26	18,60***
Ônibus Biarticulado	Mínimo de 50 passageiros sentados	36	30,00***

\*\* São admitidos veículos Padron de até 15 metros, desde que sejam dotados de terceiro eixo de apoio direcional;

\*\*\* São admitidos veículos com dimensões e peso bruto superiores aos valores estabelecidos na tabela desde que regulamentados pelo CONTRAN;

Embora os quatro ônibus elétricos tenham sido adquiridos pelas concessionárias com recursos próprios, a **SEMOBI/ES custeou, por conta do erário estadual, a compra e instalação de duas estações de recarga no valor de R\$ 582.000,00, instaladas nos Terminais de Laranjeiras e Campo Grande sob o rótulo do projeto "Transcol Mais Sustentável".**

O **Relatório de Auditoria 00015/2025** (evento 10) apontou que a **decisão que ensejou a despesa de mais de meio milhão de reais carece**, contudo, de qualquer **fundamentação técnica que demonstre por que o investimento na infraestrutura de recarga — necessidade diretamente decorrente da opção por ônibus elétricos — deveria ser suportado pelo Poder Concedente e não pelas próprias concessionárias que operam os veículos e auferem os benefícios operacionais dessa tecnologia.**

O modelo concessório repousa sobre premissa fundamental: a exploração do serviço público é transferida à iniciativa privada **por conta e risco da concessionária**. Tal postulado encontra assento no art. 2.º da [Lei n.º 8.987/1995](#)<sup>8</sup> e constitui o núcleo diferenciador do instituto em relação à simples terceirização ou contratação de serviços.

Ao assumir o custeio da infraestrutura de recarga e o pagamento das faturas de energia elétrica das concessionárias, o Poder Concedente inverte, na prática, a equação de riscos contratualmente estabelecida. A "*atualidade*" do serviço — expressamente exigida pela lei — constitui obrigação da concessionária, não encargo transferível ao Estado sem a devida compensação tarifária previamente pactuada e formalmente documentada.

---

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

- I** – poder concedente: a União, o Estado, o Distrito Federal ou o Município, em cuja competência se encontre o serviço público, precedido ou não da execução de obra pública, objeto de concessão ou permissão;
- II** – concessão de serviço público: a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade concorrência ou diálogo competitivo, a pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado;
- III** – concessão de serviço público precedida da execução de obra pública: a construção, total ou parcial, conservação, reforma, ampliação ou melhoramento de quaisquer obras de interesse público, delegados pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade concorrência ou diálogo competitivo, a pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para a sua realização, por sua conta e risco, de forma que o investimento da concessionária seja remunerado e amortizado mediante a exploração do serviço ou da obra por prazo determinado;
- IV** – permissão de serviço público: a delegação, a título precário, mediante licitação, da prestação de serviços públicos, feita pelo poder concedente à pessoa física ou jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco.

O comprometimento do erário não se limitou ao desembolso inicial com as estações.

A CETURB/ES passou a arcar mensalmente com as faturas de energia elétrica destinadas ao carregamento dos veí-

culos — despesa tipicamente operacional, inerente à atividade concedida —, sem que houvesse qualquer contrapartida formal das concessionárias, seja na forma de ressarcimento direto, seja de compensação tarifária expressamente registrada. **Até o encerramento da fase de fiscalização, esses pagamentos totalizaram R\$ 109.723,18, com tendência de crescimento à medida que mais veículos elétricos forem incorporados à frota, consoante demonstram os dados do Quadro 2 abaixo.**



Quadro 2 – Dados sobre consumo das estações de recarga dos Terminais de Laranjeiras e de Campo Grande

Terminal	Período	Consumo	Valor (R\$)
Laranjeiras Número da Instalação: 016117315 2	Junho/2025	3.955,598 kWh (ponta) e 13.102,534 kWh (fora de ponta)	18.348,02
	Maior/2025	3.381,188 kWh (ponta) e 12.831,852 kWh (fora de ponta)	17.175,42
	Abril/2025	3.479,424 kWh (ponta) e 10.346,76 kWh (fora de ponta)	15.317,41
	Março/2025	3.332,808 kWh (ponta) e 8.653,542 kWh (fora de ponta)	14.171,86
	Fevereiro/2025	3.475,078 kWh (ponta) e 8.457,316 kWh (fora de ponta)	14.097,56
	Janeiro/2025	482,652 kWh (ponta) e 830,004 kWh (fora de ponta)	5.602,86
Campo Grande	Junho/2025	836,974 kWh (ponta) e 9.114,382 kWh (fora de ponta)	9.738,61



Terminal	Período	Consumo	Valor (R\$)
Número da Instalação: 016117494 6	Maio/2025	482,57 kWh (ponta) e 8.739,724 kWh (fora de ponta)	8.897,22
	Abril/2025	230,174 kWh (ponta) e 4.257,932 kWh (fora de ponta)	6.374,22

Fonte: Processo E-Docs 2025-43LJ1

O comprometimento futuro do erário é ainda mais preocupante: **a SEMOBI/ES informou que, encerrado o prazo de garantia das estações, a manutenção preventiva e corretiva também ficará a cargo do Estado.**

Configura-se, assim, não uma contrapartida transitória de um programa piloto, como sustenta a defesa, mas uma **subvenção econômica informal e permanente** — operacional em sua essência, ainda que não reconhecida como tal nos instrumentos orçamentários e contratuais. Os custos que, pela lógica do modelo concessório, deveriam compor o risco do concessionário são progressivamente transferidos ao erário, sem registro adequado, sem autorização legislativa específica e sem a transparência exigida pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

O **Edital n.º 2/2014** é inequívoco ao atribuir às concessionárias o encargo de renovação da frota, incluindo a adoção de tecnologias mais eficientes. Esse dever não é contingente: integra a própria essência do risco empresarial assumido pelo concessionário ao celebrar o contrato.

A exigência de adequação ambiental — como o cumprimento das normas do Proconve P8 — não representa imposição superveniente extraordinária que justifique a socialização dos custos com o erário; é, ao contrário, obrigação previsível e inerente à evolução regulatória do setor, que o concessionário diligente deve incorporar ao seu planejamento de longo prazo. A escolha do meio tecnológico para atingir eficiência contratual e conformidade ambiental é risco e responsabilidade da concessionária — não do Poder Concedente.



A fiscalização constatou que a aquisição das estações de recarga foi processada sem os estudos técnicos preliminares que a magnitude do investimento e a natureza da decisão exigiam. Não foram apresentadas análises de custo-benefício que comparassem as alternativas de compra e locação, tampouco indicadores de eficiência que respaldassem a opção pelo investimento direto em detrimento de outras modalidades. Essa lacuna não é detalhe procedimental: é sintoma de uma decisão tomada antes de qualquer avaliação técnica rigorosa, o que por si só compromete a regularidade do gasto público. Confira:

Os Contratos de Concessão 8/2014 e 9/2014 (Anexo 4526/2025-2), em suas subcláusulas 17.2 e 17.3, estabelecem que qualquer alteração nos encargos das Concessionárias, para mais ou para menos, deve ser precedida de análise de impacto econômico-financeiro e, caso não encontre o proporcional ajuste de remuneração, o equilíbrio econômico-financeiro deve ser recomposto.

#### CLÁUSULA XVII

##### DA REVISAO DA TARIFA

**17.1.** O valor do **preço/km** referencial de remuneração da CONCESSIONÁRIA, independente dos reajustes ocorridos na forma da cláusula anterior, será revisado ordinariamente a cada dois anos, ou extraordinariamente a qualquer momento, sempre que ocorrerem quaisquer situações que possam afetar o equilíbrio econômico-financeiro da concessão, para que seja analisada a manutenção da equação originária entre os encargos e as receitas da concessão. Caso seja constatado, conforme as regras do presente **CONTRATO** e do Edital de Licitação, o desequilíbrio econômico-financeiro, será procedida a Revisão da **TARIFA USUARIO**.

**17.2.** Qualquer alteração nos encargos da **CONCESSIONÁRIA** deverá ser precedida de prévia análise de impacto econômico-financeiro. Caso a referida modificação não encontre o proporcional ajuste de remuneração, deverá o **CONCEDENTE** recompor o equilíbrio econômico-financeiro deste **CONTRATO**.

**17.3.** Para os efeitos previstos nos itens anteriores, a revisão dar-se-á, dentre outros, nos seguintes casos, além daqueles já previstos no presente instrumento e no **EDITAL**, que poderão ocorrer simultaneamente ou não:

a) Ressalvados os impostos sobre a renda, sempre que forem criados, alterados ou extintos tributos que incidem sobre o serviço ou a receita da **CONCESSIONÁRIA** ou sobrevierem disposições legais, de comprovada repercussão nos custos da **CONCESSIONÁRIA**, para mais ou para menos, conforme o caso;

b) Sempre que houver acréscimo ou supressão dos encargos previstos neste **CONTRATO**, no Edital de Licitação e/ou em seus anexos, para mais ou para menos, conforme o caso;



c) Sempre que houver alteração unilateral deste **CONTRATO**, que comprovadamente altere os encargos da **CONCESSIONÁRIA**, para mais ou para menos, conforme o caso.

**17.3.1.** Para efeito de revisão dos valores de **preço/km**, a idade média máxima da frota será de 4 (quatro) anos para miniônibus, midiônibus, ônibus básico e 6 (seis) anos para ônibus padron, ônibus articulados e ônibus biarticulados. Caso a idade média da frota de qualquer lote seja inferior a 4 (quatro) anos para miniônibus, midiônibus, ônibus básico e 6 (seis) anos para ônibus padron, articulados e biarticulados, para fins de revisão, considerar-se-á que todos os veículos possuem 4 e 6 anos de idade, respectivamente.

**17.3.2.** Os veículos adquiridos para operação do sistema BRT serão considerados, para efeito de revisão tarifária, com a sua idade real nos primeiros 06 anos de operação do sistema BRT.

**17.4.** O processo de revisão será realizado sempre que ocorrer qualquer das situações previstas no presente **CONTRATO** que imponham a sua ocorrência e terá início, de ofício, pelo **CONCEDENTE**, ou mediante requerimento formulado pela **CONCESSIONÁRIA**.

**17.5.** Nos processos de revisão, a aferição do **preço/km** de reequilíbrio do contrato será realizada através das planilhas apresentadas pela **CONCESSIONÁRIA** na **PROPOSTA FINANCEIRA** vencedora da licitação, assegurando-se a proteção, ao longo do contrato, da TIR (Taxa Interna de Retorno) real e não alavancada constante na **PROPOSTA FINANCEIRA**.

**17.6.** O novo **preço/km**, calculado em qualquer das hipóteses de revisão, incorporará o novo cálculo da **TARIFA USUÁRIO**, na forma estabelecida na cláusula XVI deste contrato e do Edital, especialmente de seu Anexo VIII, cabendo ao **PODER CONCEDENTE** fixar o novo valor de **TARIFA USUÁRIO** correspondente.

[...]

O projeto "**Transcol Mais Sustentável**", além de carecer de fundamentação técnica adequada, resente-se de formalização documental mínima. A ausência de processo administrativo estruturado e de análise jurídico-legal prévia não é mera falha procedimental acessória: é a condição que permitiu que decisões sobre a alocação de recursos públicos relevantes fossem tomadas à margem dos controles institucionais, sem demonstração de proporcionalidade, sem transparência e sem o exame prévio da Procuradoria Geral do Estado – PGE que a lei impõe. A informalidade, aqui, não é acidente — é o ambiente que torna possível a irregularidade.

Em sua defesa, a SEMOBI/ES sustentou que as conclusões da Auditoria seriam prematuras, ante a conclusão ainda pendente dos estudos econômicos a cargo da



Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE), e que o fornecimento da infraestrutura de recarga constituiria contrapartida legítima ao programa piloto de eletrificação. Na mesma linha, alegou que o interesse público na descarbonização da frota justificaria a participação direta do Estado nessa fase experimental, condicionando qualquer regulamentação à conclusão dos estudos do projeto ACOPLARE.

Os consórcios operadores, por seu turno, sustentaram que a adoção dos ônibus elétricos não foi decisão autônoma, mas imposição unilateral da SEMOBI/ES formalizada por ofício, o que tornaria o auxílio estatal na infraestrutura uma decorrência necessária e legítima da determinação do Poder Concedente. Argumentaram ainda ser credoras do Estado em razão do diferencial de custo entre os veículos elétricos e os convencionais, postulando que o equilíbrio econômico-financeiro seja apurado de forma sistêmica ao longo dos 14 anos remanescentes do Contrato.

A **Instrução Técnica Conclusiva 00755/2026** (evento 152) concluiu que a determinação para aquisição dos ônibus elétricos foi implementada mediante alteração contratual verbal ou por simples ofício — modalidade que, além de violar os Princípios da Transparência e da Publicidade, impediu o controle social e o exame prévio pela PGE. A ausência do Termo Aditivo obrigatório não é irregularidade sanável pela boa-fé das partes: é vício que contamina toda a estrutura da alteração contratual, pois suprime a publicidade dos atos, obscurece a redistribuição de riscos operada informalmente e torna impossível verificar, com segurança, quais foram as bases e os limites da pactuação efetivamente realizada entre Estado e concessionárias. Veja:

### 3.1.5 Análise

Em síntese, o achado aponta que é ilegal a assunção das despesas de instalação de duas estações de recarga de ônibus elétricos e de custeio do consumo de energia elétrica desses veículos, por entender que a iniciativa de adquirir tais veículos teria sido das concessionárias, em cumprimento ao dever contratual de atualização da frota, de acordo com as exigências ambientais aplicáveis.

No entanto, é possível verificar no evento 148, fls. 16-17, que a aquisição dos veículos elétricos foi determinada pelo Poder Concedente, através do OFÍCIO/SEMOBI/GS/Nº 581/2021, de 25/11/2021, como se vê a seguir:



Solicitamos que a renovação de frota programada para o Sistema TRANSCOL para o ano de 2022, contemple a aquisição de no mínimo 2 ônibus 100% elétricos, com ar condicionado, piso baixo com no mínimo 12 m de comprimento, com objetivo além dos descritos anteriormente, de melhor avaliar essa nova tecnologia, bem como os benefícios dela advindos.

Solicitamos ainda que seja encaminhado a esta SEMOBI as características e especificações técnicas, bem como o layout do veículo para aprovação prévia.

Atenciosamente,

**FÁBIO NEY DAMASCENO**  
Secretário de Estado de Mobilidade e Infraestrutura  
(assinado eletronicamente)

Nota-se pelo texto acima que a Semobi determinou unilateralmente uma alteração na operação do serviço, sem realizar o aditivo contratual para tanto (que deveria ter sido publicado para conhecimento de terceiros), descumprindo, assim, o princípio da transparência administrativa, decorrente do princípio da publicidade dos atos administrativos, bem como o disposto nos artigos 38, parágrafo único, e 65, I, a, da Lei 8.666/93, aplicável ao presente caso em razão do disposto no art. 190 da Lei 14.133/2021 a seguir colacionado:

#### **Lei 8.666/93**

Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, **com as devidas justificativas**, nos seguintes casos:

I – **unilateralmente pela Administração:**

- a) **quando houver modificação** do projeto ou **das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos;**
- b) quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta Lei;

Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração.

#### **Lei 14.133/2021**

Art. 190. O contrato cujo instrumento tenha sido assinado antes da entrada em vigor desta Lei continuará a ser regido de acordo com as regras previstas na legislação revogada. (g.n.)

Importante destacar que o aditivo contratual não se presta apenas a registrar reequilíbrios econômico-financeiros, servindo para formalizar e dar publicidade a todas as alterações contratuais, devendo, por representar uma alteração à avença inicial, ser previamente examinada e aprovada pela PGE.

E a imposição às concessionárias de adquirir os ônibus elétricos, quando o contrato originalmente não previa tal obrigação, é uma alteração das especificações contratuais que deveria ter sido formalizada por aditivo, devidamente



publicado, com parecer prévio da PGE, independentemente de ter sido decidido eventual reequilíbrio econômico-financeiro.

Além disso, todas as condições dessa alteração contratual, como possíveis subsídios/aportes em aquisição de estações de recarga e custeio de consumo de eletricidade, deveriam ter ficado expressas no aditivo, assim como o período de testes da nova tecnologia, os modelos dos veículos e equipamentos a serem adquiridos e a orçamentação dessas aquisições, já que, como afirmado pelos notificados, mesmo os ônibus tendo sido adquiridos pelas concessionárias, todos esses custos serão incluídos no processo de revisão do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, o que não ocorreria se as renovações de frota tivessem acontecido como previsto inicialmente no contrato, pois se tratava de uma obrigação alocada às concessionárias.

Ou seja, a alteração contratual verbal modificou a alocação contratual de riscos ao determinar a aquisição de ônibus elétricos pelas concessionárias.

Dessa forma, o Poder Concedente passou a compartilhar o risco de aquisição dos ônibus elétricos, em relação à diferença de preço dos ônibus convencionais, assim como as concessionárias devem suportar o risco de redução dos custos de manutenção e consumo dos ônibus elétricos em comparação com os dos ônibus convencionais.

Por esses motivos, refuta-se a alegação das concessionárias de que são credoras do Estado pelo preço de aquisição dos ônibus elétricos, considerando apenas a aquisição das estações de recarga e o custeio da energia pelo Estado, pois devem ser considerados também os custos que a concessionária não teve para a aquisição dos 4 ônibus convencionais, a redução dos custos de operação e manutenção em comparação com os dos ônibus convencionais, o valor residual dos ônibus elétricos em relação ao valor residual do ônibus à combustão e a vida útil dos ônibus elétricos em relação aos ônibus à combustão.

Sobre a alteração contratual verbal perpetrada, deve ser registrado que não se pode aceitar que o Estado do Espírito Santo, de quem se espera uma boa governança contratual, faça alterações verbais em contrato de tamanha relevância social e econômica e implemente alteração tão importante, unilateralmente, sem ao menos formalizar e dar publicidade através de termo aditivo, permanecendo incógnitas e não expressas quais foram as bases da alteração contratual, pois **(I)** não se sabe por quanto tempo perdurará a avaliação da nova tecnologia, **(II)** o quantitativo inicial de 2 ônibus elétricos foi alterado verbalmente para 4 ônibus, sem qualquer explicação formal e **(III)** não existem documentos devidamente organizados em processo administrativo que amparem marcas, modelos e valores dos ônibus adquiridos frente a outras opções viáveis.

Assim, a alteração dos contratos do Transcol para aquisição dos ônibus elétricos por determinação do Poder Concedente e para aquisição das estações de recarga e custeio da energia pelo Estado padece de transparência e publicidade, configurando grave desrespeito aos mais basilares princípios da administração pública.

Além disso, contrariamente ao que afirmou o Sr. Secretário de Estado de Mobilidade, se ficar demonstrado que os ônibus elétricos e as estações de recarga foram adquiridos com prejuízo ao erário, frente a outras aquisições realizadas por outros entes públicos ou em desacordo com preços de mercado, e que esse sobrepreço ficou a cargo do Estado do Espírito Santo no processo



de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, os agentes responsáveis podem ser condenados a ressarcir os prejuízos causados ao Estado.

Nesse ponto, oportuno destacar que a licitação para a compra das estações de recarga pela Semobi incorreu em grave erro de orçamentação ao nortear o preço do certame apenas em 3 orçamentos obtidos com potenciais fornecedores e, descumprindo, assim, o disposto no artigo 23 da Lei 14.133/2021 ao utilizar sem qualquer justificativa apenas a solicitação de orçamentos com fornecedores, ignorando as demais diretrizes do artigo, como a pesquisa de preços constantes de bancos de dados públicos, a pesquisa de contratações similares feitas pela Administração Pública e a pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas.

Essa grave falha procedimental poderia ter gerado enorme prejuízo ao erário do Estado, pois o valor do objeto licitado foi de R\$ 3.225.333,33 (evento 90, fls. 3-4), enquanto na fase de lances do pregão eletrônico o objeto foi adjudicado por R\$ 582.000,00, pela mesma empresa que apresentou orçamento de R\$ 3.000.000,00 na fase interna de orçamentação da licitação, como se poder verificar no evento (108).

Não se está afirmando que o Poder Concedente não poderia ter imposto a aquisição dos ônibus elétricos e assumido a aquisição das estações ou o custeio da energia elétrica, mas não deveria ter feito, justamente pelos riscos incorridos e porque foi contratada uma concessão de serviço público que tem como uma de suas premissas mais fortes a melhor expertise e flexibilidade do privado para fazer investimentos.

Mas, se mesmo desconsiderando a boa prática em contratos de concessão de serviço público, o Estado quisesse se aventurar por este caminho, como de fato fez, deveria ter formalizado todas as condições da alteração em aditivo contratual, independentemente do concomitante reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, pois este envolve outras variáveis que estão em discussão no âmbito administrativo.

Não obstante, é certo que o projeto de eletrificação difere e muito da situação vivenciada durante a pandemia de Covid-19, não tendo o caráter emergencial daquela época que justificasse a assunção de custos operacionais pelo Estado, uma vez que as tarifas refletem o custo do serviço e o Estado já implementa subsídio tarifário, sendo ineficiente criar um custeio operacional em cenário de normalidade.

Ainda mais em um contexto em que as empresas já dispunham de estações de recarga e vinham custeando o consumo de energia de seus ônibus elétricos, uma vez que, se o problema era a localização das estações, como justificado no evento 27 (processo licitatório para aquisição das estações de recarga – colacionado na íntegra nos eventos 78-111), poderia ter sido feita apenas a realocação das estações de recarga existentes para dentro dos terminais e as concessionárias continuariam a custear o consumo de energia elétrica.

Mesmo carecendo de um aditivo formal e publicado, entende-se que a alteração contratual foi implementada unilateralmente pelo Poder Concedente, como prova o OFÍCIO/SEMOBI/GS/Nº581/2021 (evento 148), razão pela qual não se pode considerar ilícita a opção de adquirir as estações de recarga e de custear a energia elétrica, sendo indispensável, porém, que todas as alterações contratuais decorrentes da experiência de eletrificação da frota sejam formalizadas em termo aditivo a ser publicado pelo Poder Concedente.



Tal conclusão não afasta, contudo, a necessidade de expedição de determinações à Semobi para **(I)** instaurar processo administrativo com justificativas técnicas e jurídicas **(a)** sobre o período de avaliação da nova tecnologia de frota, **(b)** sobre a alteração do quantitativo inicial de 2 ônibus elétricos para 4 ônibus, **(c)** sobre a escolha das marcas, modelos e preços dos ônibus elétricos adquiridos frente a outras opções viáveis e **(d)** sobre a decisão do Estado de custear o consumo de energia elétrica do ônibus; **(II)** formalizar e publicar o aditivo relativo à alteração contratual unilateral para a aquisição de 4 ônibus elétricos pelas Concessionárias do Transcol e para custeio de energia elétrica pelo Poder Concedente e **(III)** considerar todos os aumentos/reduções de investimentos/custos experimentados pelas partes contratantes em razão da alteração contratual unilateral para a aquisição de 4 ônibus elétricos pelas Concessionárias e para a aquisição de 2 estações de recarga e custeio de energia elétrica pelo Poder Concedente no reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos do Transcol em curso.

Diante do exposto, sugere-se o **afastamento do achado e a expedição de determinação à Semobi** a fim de: **(I)** no prazo de 30 dias, instaurar processo administrativo com justificativas técnicas e jurídicas **(a)** sobre o período de avaliação da nova tecnologia de frota, **(b)** sobre a alteração do quantitativo inicial de 2 ônibus elétricos para 4 ônibus, **(c)** sobre a escolha das marcas, modelos e preços dos ônibus elétricos adquiridos frente a outras opções viáveis e **(d)** sobre a decisão do Estado de custear o consumo de energia elétrica do ônibus; **(II)** formalizar e publicar o aditivo relativo à alteração contratual unilateral para a aquisição de 4 ônibus elétricos pelas Concessionárias do Transcol e para custeio de energia elétrica pelo Poder Concedente e **(III)** considerar, no reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos do Transcol, em curso, todos os aumentos/reduções de investimentos/custos experimentados pelas partes contratantes em razão da alteração contratual unilateral para a aquisição de 4 ônibus elétricos pelas Concessionárias e para a aquisição de 2 estações de recarga e custeio de energia elétrica pelo Poder Concedente.

O processo licitatório das estações de recarga concentrou, em si, falha de governança que por si só justificaria a manutenção do achado. Destacam-se:

- I. **Insuficiência do Estudo Técnico Preliminar (ETP):** a instrução não contemplou análise comparativa de custo-benefício entre as modalidades de compra e locação, tampouco apresentou indicadores de eficiência administrativa que justificassem o gasto público, contrariando o disposto no art. 18 da [Lei n.º 14.133/2021](#) e as boas práticas de governança pública;
- II. **Erro grosseiro de orçamentação:** a diferença abismal entre o valor estimado (R\$ 3,2 milhões) e o valor adjudicado (R\$ 582 mil) — desvio superior a 80% — indica deficiência grave no processo de levantamento de preços referenciais, comprometendo a isonomia e a competitividade do certame;



III. **Ausência de parâmetros de eficiência:** a compra das estações foi realizada sem que fossem demonstrados indicadores de desempenho, metas de redução de custos ou métricas de eficiência energética que respaldassem a decisão administrativa.

Essas falhas de planejamento integram o achado como elemento indissociável, pois revelam que a assunção de custos pelo Estado não decorreu de processo decisório rigoroso, mas de improvisação administrativa.

O **Relatório de Auditoria 00015/2025** (evento 10) apontou falhas graves no processo licitatório das estações de recarga, indicando um **grave erro de orçamentação**. O valor de referência para o certame foi fixado em **R\$ 3.225.333,33**, com base em apenas três orçamentos obtidos de potenciais fornecedores, em manifesta contrariedade ao art. 23 da [Lei n.º 14.133/2021](#), que impõe o cotejo com bancos de dados públicos, com contratações similares da Administração e com a base nacional de notas fiscais eletrônicas.

**O resultado é revelador: o objeto foi adjudicado por R\$ 582.000,00 — desvio superior a 80% em relação ao preço de referência —, pela mesma empresa que havia apresentado orçamento de R\$ 3.000.000,00 na fase interna.** A discrepância não sugere simples erro metodológico. **Evidencia que o Estado estava prestes a pagar mais de cinco vezes o valor de mercado por um bem adquirido sem os parâmetros mínimos de pesquisa exigidos pela legislação vigente.** Embora a competição no pregão tenha evitado o prejuízo imediato, a falha procedimental permanece juridicamente relevante e demonstra o grau de improviso que caracterizou todo o projeto.

A assunção de custos operacionais como a energia elétrica é considerada ineficiente em cenário de normalidade. O Estado já implementa subsídio tarifário, sendo inadequado criar novos custeios operacionais informais sem justificativa.



Concluiu-se que o achado deve ser mantido devido **à permanência da irregularidade financeira**, nos termos propostos pela **Instrução Técnica Conclusiva 00755/2026** (evento 152).

### **3.1.2 A2 (Q1) – Ausência de avaliação sobre os impactos operacionais e econômicos causados pela renovação da frota com a utilização de veículos elétricos**

*Da Ausência de avaliação de impactos (A2): Não foi realizada uma avaliação adequada sobre os impactos operacionais e econômicos da renovação da frota com veículos elétricos antes de iniciar a iniciativa; e, da Inexecução parcial de contrato técnico (A2): Identificou-se que a Fipe, contratada para realizar estudos de reequilíbrio, entregou produtos incompletos, omitindo a avaliação do passivo regulatório relacionado aos ônibus elétricos.*

O **Achado A2 (Q1)** documenta uma dupla omissão do Estado que, em sua combinação, compromete a própria racionalidade da política de descarbonização do Sistema TRANSCOL: **Ausência de avaliação sobre os impactos operacionais e econômicos causados pela renovação da frota com a utilização de veículos elétricos.**

De um lado, o Poder Concedente não produziu nem exigiu qualquer avaliação técnica própria sobre os impactos operacionais e econômicos da inserção de ônibus elétricos na frota — permanecendo, desde 2022, em dependência absoluta das informações prestadas pelas concessionárias que deveria fiscalizar; de outro, ao contratar a Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE) para suprir essa lacuna analítica, a SEMOBI/ES pagou integralmente por produto que não cumpria o escopo contratado, chancelando, com recursos públicos, um retrato deliberadamente incompleto do sistema que administra. Não se trata de falha episódica: revela-se um padrão de gestão em que o controle cede lugar à informalidade e o rigor técnico é substituído pela conveniência do momento.

Confira o teor do **Relatório de Auditoria 00015/2025** (evento 10):

O Termo de Referência (TR) apresenta a descrição dos produtos objeto do contrato (**Anexo 4540/2025-2**, fls. 34-69). A Figura a seguir, contida no TR, mostra o cronograma de entregas previsto.



PRODUTOS	MÊS 1		MÊS 2		MÊS 3		MÊS 4		MÊS 5		MÊS 6		MÊS 7		MÊS 8		MÊS 9		MÊS 10		
	15	30	45	60	75	90	105	120	135	150	165	180	195	210	225	240	255	270	315	330	
PT Plano de Trabalho	F1	F1																			
F1.1 Relatório Econômico Preliminar			F1	F1																	
F1.2 Relatório Jurídico Preliminar				F1	F1																
F2.1 Obtenção de Relatórios Eletrônicos de Oferta e Matrizes Origens e Destinos				F2	F2																
F1.3 Relatório Técnico			F1	F1	F1	F1															
F1.4 Relatório de Inspeção Técnica do SBE			F1	F1	F1	F1	F1														
F1.5 Relatório de Análise dos Impactos das Medidas Adotadas na Pandemia			F1	F1	F1	F1	F1														
F1.6 Relatório de Consolidação - Final								F1	F1												
F1.7 Relatório Executivo									F1	F1											
F2.2 Proposta de Novos Itinerários, Capacidades Veiculares e Tabelas de Partidas						F2	F2	F2	F2	F2											
F2.3 Apresentação e análise de alternativas para eventual recomposição do equilíbrio econômico-financeiro dos Contratos de Concessão (eventual)								F2	F2	F2	F2	F2									
F2.4 Dimensionamento Comparativo de Investimentos (Capex) e Custos Operacionais (Opex)										F2	F2	F2	F2								
F2.5 Cálculo das Remunerações Contratuais														F2	F2						
F2.6 Relatório de Consolidação - Final																	F2	F2			
F2.7 Relatório Executivo																				F2	F2

Fi-

Figura 2 – Cronograma de entregas do Contrato com a Fipe.

Fonte: Semobi.

Especificamente sobre a inclusão de ônibus elétricos na frota do Transcol, o Termo de Referência consignou conforme a seguir:

### 3. DESCRIÇÃO DA SOLUÇÃO COMO UM TODO CONSIDERADO O CICLO DE VIDA DO OBJETO E ESPECIFICAÇÃO DO PRODUTO

A presente contratação tem a finalidade de dar cumprimento às disposições contratuais previstas nos Contratos de Concessão n° 008/2014 e n° 009/2014, que preveem a necessária revisão tarifária ordinária a cada dois anos, não promovida desde 2018 em razão da pandemia ocasionada pela COVID19, que alterou sobremaneira a realidade da demanda do transporte público.

Visando avaliar o desequilíbrio dos contratos em razão da não revisão tarifária desde o período referenciado, bem como no intuito de identificar os impactos ocasionados pela pandemia em confronto com as medidas adotadas pelo Governo para mitigá-los, sem prejuízo da necessidade de modernização das Concessões às melhores práticas, os estudos, objeto do presente Termo de Referência, deverão ser elaborados de forma a atender aos seguintes objetivos:

#### FASE 1 – ANÁLISE DO PASSIVO REGULATÓRIO: IDENTIFICAÇÃO DOS EVENTOS DE DESEQUILÍBRIO MATERIALIZADOS DESDE A ÚLTIMA REVISÃO TARIFÁRIA

Identificar e avaliar os possíveis desequilíbrios econômicos dos Contratos de Concessão 008/2014 e 009/2014, considerando os eventos materializados desde a última revisão tarifária promovida pelo Poder Concedente, considerando, sem a elas se limitar, as medidas de emergência adotadas durante a pandemia da COVID-19 (incluindo determinação de ofertas de viagens, subsídios pagos, compra de combustível, aquisição de máscaras de proteção para motoristas e cobradores, e demais insumos e medidas eventualmente adotados pelo Poder Público), inclusive confrontando o estudo apresentado pelas Concessionárias (anexo). **Ainda devem ser objeto análise para o dimensionamento do passivo regulatório:**



[...]

b) **Avaliar os impactos operacionais e econômicos sobre os Contratos de Concessão, causados pela absorção do sistema municipal de Vitória, pela eliminação do posto de cobrador e renovação da frota com a utilização de veículos com ar-condicionado e veículos elétricos, bem como eventuais impactos da inclusão do Sistema Municipal de Vila Velha, e absorção do Sistema Mão na Roda;**

[...]

## **FASE 2. REVISÃO DA REDE DE TRANSPORTE E DAS TECNOLOGIAS VEICULARES**

[...]

c) **Dimensionar os investimentos (veículos e demais itens) e custos operacionais (pessoal, energia, materiais e serviços) para a rede proposta, considerando alternativas de energia limpa como a eletricidade e o biometano;**

d) **Calcular as Tarifas de Remuneração, para as diversas tecnologias veiculares analisadas, abordando as diferentes capacidades de lotação e as diferentes soluções de energia de tração; sugerir as adaptações econômicas nos contratos de concessão.**

[...]

[g.n]

A avaliação sobre os impactos operacionais e econômicos causados pela renovação da frota com a utilização de veículos elétricos é, portanto, objeto da Fase 1 que constitui análise do **passivo regulatório** na qual devem ser identificados os eventos de desequilíbrio materializados desde a última revisão tarifária.

Já o prognóstico com a avaliação de cenários de alternativas de energia limpa como a eletricidade e o biometano e com o dimensionamento de investimento e soluções econômicas, são produtos da Fase 2<sup>9</sup>.

Como visto no achado anterior, houve alocação irregular de investimentos e de custos operacionais (estações de recarga e energia) para realização do serviço objeto do Transcol.

**Assim, o evento “aquisição de duas estações de recarga pela Semobi com manutenção e alimentação realizada pela Ceturb” e a apuração sobre a necessidade de compensação em revisão tarifária constituem parcela do passivo regulatório sobre os impactos operacionais e econômicos causados pela renovação da frota com a utilização de veículos elétricos.**

[...]

Para dimensionar e equacionar o passivo regulatório acumulado desde a última revisão tarifária, a SEMOBI/ES celebrou o **Contrato n.º 183510101/2024** com a

<sup>9</sup> Em e-mail juntado ao Processo E-docs 2023-LN1QB em 1º/9/2025 ([Anexo 4541/2025-7](#), fls. 10-12), o gestor do contrato com a Fipe manifesta preocupação quanto ao cronograma e necessidade de prorrogação.

**Fundação Fipe pelo valor de quase R\$ 6 milhões.** O Termo de Referência estruturou o trabalho em **duas fases** complementares e sequencialmente dependentes: a **Fase 1**, de natureza diagnóstica, incumbia à Fipe identificar os eventos de desequilíbrio já materializados — entre eles, expressamente previsto no item "b", a avaliação dos impactos operacionais e econômicos decorrentes da renovação da frota com veículos elétricos. A **Fase 2**, de caráter prospectivo, dependeria dos dados levantados na Fase 1 para projetar cenários de tecnologia e propor adaptações econômicas aos contratos. A lógica é elementar: sem diagnóstico fiel do presente, qualquer prognóstico do futuro será construído sobre base metodológica comprometida.

A irregularidade materializou-se na entrega do **Produto F1.3 — Relatório Técnico** de levantamento de oferta e demanda. O documento dedicou-se à análise dos impactos da pandemia e à absorção das linhas municipais de Vitória, omitindo por completo qualquer referência aos quatro ônibus elétricos que, à época, já operavam experimentalmente no sistema desde 2022 e 2024. A omissão não é lacuna metodológica tolerável: é supressão de fatos já consumados que integram, por definição, o passivo regulatório a ser dimensionado. Veículos em operação não são hipóteses a projetar — são realidade a documentar. Confira o que diz o Relatório a respeito:

O fiscal do contrato com a Fipe emitiu manifestação em 15/8/2025 especificamente sobre Relatório Técnico F1.3 ([Anexo 4542/2025-1](#), fls. 7-9) no qual não aponta a ausência de avaliação do passivo regulatório sobre os impactos operacionais e econômicos causados pela renovação da frota e conclui que o relatório atende aos requisitos previstos no contrato e no termo de referência, necessitando de aprimoramento e esclarecimentos em outros pontos.

Ainda que a renovação de frota atual com uso de ônibus elétricos tenha sido pouco representativa (de quatro a seis unidades), **a não entrega de escopo contratado configura irregularidade e pode representar superfaturamento por antecipação de pagamento e/ou pagamento indevido**<sup>10</sup>.

**Além disso, a não entrega de produtos da Fase 1 compromete a realização da adequada e suficiente avaliação para decisão pela captação do recurso para a aquisição de 50 novos ônibus elétricos e estações de recarga com recursos do BNDES.** Isto porque a necessidade de compensação financeira por eventual renovação de frota com uso significativo de ônibus elétricos requer a análise considerando os custos no ciclo de vida do objeto, o que poderia ser subsidiado pela avaliação dos impactos



<sup>10</sup> A apuração desse efeito não foi incluída no escopo da presente auditoria.



operacionais e econômicos causados pela renovação da frota com a utilização de quatro veículos elétricos (evento que constitui parte do passivo regulatório).

Como visto no achado sobre a alocação irregular de investimentos ao Poder Concedente, os ônibus elétricos com data de fabricação em 2022, adquiridos pelas concessionárias, apresentaram preço de compra de R\$ 1.736.752,32 e os ônibus com padrão Euro 6, que atendem à fase P8 do Proconve, com ano de fabricação em 2023, também adquiridos pelas concessionárias, apresentaram preços de compra em torno de R\$ 600.000,00. Apesar da diferença de investimento, é necessária análise comparativa considerando os custos no ciclo de vida do objeto, ou seja, seus custos de manutenção, operação e descarte além de avaliar o próprio dimensionamento quantitativo.

A consequência direta é um diagnóstico estruturalmente viciado. Um relatório de oferta e demanda que não individualiza os dados por tecnologia de propulsão não

Análise do Relatório F1.3 (Processo E-docs 2023-LN1QB) - 42 Páginas Entregues.	
 <b>O Que Foi Entregue</b>	 <b>O Ponto Cego Pago</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>- Evolução de dados operacionais (2020-2024).</li><li>- Impacto da Pandemia de Covid-19.</li><li>- Absorção das linhas municipais de Vitória.</li><li>- Superposição de linhas e matrizes Origem/Destino.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- <b>Zero</b> menção à <b>frota de 4 a 6 ônibus elétricos</b> já operantes.</li><li>- <b>Zero</b> dados sobre <b>quilometragem percorrida</b> pelos <b>elétricos</b>.</li><li>- <b>Zero</b> dados de <b>consumo de energia por km rodado</b>.</li></ul>
<b>Em 03/09/2025, o Estado autorizou o pagamento integral de R\$ 599.456,00 por um produto executado parcialmente, configurando risco de dano ao erário.</b>	

retrata o sistema real — retrata uma versão simplificada e conveniente dele. Custos de energia, rendimento por quilômetro, frequência de manutenção e perfil de utilização diferem substancialmente entre veículos elétricos e a diesel;

amalgamá-los em um único retrato compromete todas as etapas analíticas subsequentes e, por extensão, a acurácia do próprio reequilíbrio econômico-financeiro que o contrato com a Fipe se propõe a fundamentar.

Malgrado a entrega manifestamente incompleta, a **SEMOBI/ES autorizou o pagamento integral de R\$ 599.456,00 à Fipe**. O fiscal do contrato emitiu ateste de conformidade sem registrar a ausência da análise sobre a tecnologia elétrica — conduta



que contraria frontalmente o art. 117 da [Lei n.º 14.133/2021](#)<sup>11</sup>, que impõe ao gestor do contrato a verificação efetiva do cumprimento das obrigações avençadas antes de qualquer desembolso. Pagar integralmente por produto parcialmente entregue não é mera irregularidade procedimental: é pagamento sem contraprestação proporcional, que viola o Princípio da Economicidade e expõe o erário a risco concreto de prejuízo — independentemente de a falha ser posteriormente corrigida pela contratada.

A gravidade do achado se aprofunda quando se constata que o desconhecimento sobre os custos reais dos ônibus elétricos não decorre apenas da falha da Fipe: ele é estrutural à gestão do Sistema TRANSCOL.

Questionada pela Auditoria, a CETURB/ES confirmou que os dados de manutenção e operação dos veículos elétricos são controlados exclusivamente pelos consórcios privados, sem qualquer monitoramento independente pelo Poder Concedente. Essa delegação de fato da informação operacional aos próprios fiscalizados viola o art. 23

---

<sup>11</sup> **Art. 117.** A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por 1 (um) ou mais fiscais do contrato, representantes da Administração especialmente designados conforme requisitos estabelecidos no art. 7º desta Lei, ou pelos respectivos substitutos, permitida a contratação de terceiros para assisti-los e subsidiá-los com informações pertinentes a essa atribuição.  
**§ 1º** O fiscal do contrato anotar em registro próprio todas as ocorrências relacionadas à execução do contrato, determinando o que for necessário para a regularização das faltas ou dos defeitos observados.  
**§ 2º** O fiscal do contrato informará a seus superiores, em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes, a situação que demandar decisão ou providência que ultrapasse sua competência.  
**§ 3º** O fiscal do contrato será auxiliado pelos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno da Administração, que deverão dirimir dúvidas e subsidiá-lo com informações relevantes para prevenir riscos na execução contratual.  
**§ 4º** Na hipótese da contratação de terceiros prevista no caput deste artigo, deverão ser observadas as seguintes regras:  
**I** – a empresa ou o profissional contratado assumirá responsabilidade civil objetiva pela veracidade e pela precisão das informações prestadas, firmará termo de compromisso de confidencialidade e não poderá exercer atribuição própria e exclusiva de fiscal de contrato;  
**II** – a contratação de terceiros não eximirá de responsabilidade o fiscal do contrato, nos limites das informações recebidas do terceiro contratado.



da [Lei n.º 8.987/1995](#)<sup>12</sup> e o art. 3.º, inciso IV, da [Lei n.º 12.587/2012](#)<sup>13</sup>, que atribuem ao poder concedente a prerrogativa irrenunciável de fiscalizar a execução do contrato.

**O Estado que depende do concessionário para saber o que o concessionário faz não fiscaliza — acompanha passivamente.**

Em sua defesa, a Fipe sustentou que os impactos dos ônibus elétricos seriam tratados na Fase 2, de análise prospectiva, e que a Fase 1 teria escopo estritamente operacional.

Porém, o argumento não resiste ao confronto com o próprio instrumento contratual: foi o Termo de Referência — elaborado pela SEMOBI/ES — que posicionou a avaliação dos veículos elétricos dentro da Fase 1, no item dedicado ao diagnóstico do passivo regulatório. Mais revelador ainda foi o desfecho da defesa: a própria Fipe acabou admitindo que o seu relatório não individualizou dados operacionais básicos — quilometragem, passageiros transportados e consumo específico por tecnologia — confirmando, com suas próprias palavras, a procedência do achado.

---

12 **Art. 23.** São cláusulas essenciais do contrato de concessão as relativas:

I – ao objeto, à área e ao prazo da concessão;

II – ao modo, forma e condições de prestação do serviço;

III – aos critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros definidores da qualidade do serviço;

IV – ao preço do serviço e aos critérios e procedimentos para o reajuste e a revisão das tarifas;

V – aos direitos, garantias e obrigações do poder concedente e da concessionária, inclusive os relacionados às previsíveis necessidades de futura alteração e expansão do serviço e consequente modernização, aperfeiçoamento e ampliação dos equipamentos e das instalações;

VI – aos direitos e deveres dos usuários para obtenção e utilização do serviço;

VII – à forma de fiscalização das instalações, dos equipamentos, dos métodos e práticas de execução do serviço, bem como a indicação dos órgãos competentes para exercê-la;

VIII – às penalidades contratuais e administrativas a que se sujeita a concessionária e sua forma de aplicação;

IX – aos casos de extinção da concessão;

X – aos bens reversíveis;

XI – aos critérios para o cálculo e a forma de pagamento das indenizações devidas à concessionária, quando for o caso;

XII – às condições para prorrogação do contrato;

XIII – à obrigatoriedade, forma e periodicidade da prestação de contas da concessionária ao poder concedente;

XIV – à exigência da publicação de demonstrações financeiras periódicas da concessionária; e

XV – ao foro e ao modo amigável de solução das divergências contratuais.

**Parágrafo único.** Os contratos relativos à concessão de serviço público precedido da execução de obra pública deverão, adicionalmente:

I – estipular os cronogramas físico-financeiros de execução das obras vinculadas à concessão; e

II – exigir garantia do fiel cumprimento, pela concessionária, das obrigações relativas às obras vinculadas à concessão.

13 **Art. 3.º** O Sistema Nacional de Mobilidade Urbana é o conjunto organizado e coordenado dos modos de transporte, de serviços e de infraestruturas que garante os deslocamentos de pessoas e cargas no território do Município. [...]

IV – transporte público coletivo: serviço público de transporte de passageiros acessível a toda a população mediante pagamento individualizado, com itinerários e preços fixados pelo poder público.

A magnitude econômica da decisão sobre este achado compromete e torna a irregularidade ainda mais grave. O Estado avalia captar R\$ 150 milhões junto ao BNDES para adquirir 50 ônibus elétricos — veículos cujo custo unitário, de R\$ 1,7 milhão, supera em quase três vezes o de um Ônibus Diesel Euro 6.



Uma decisão de investimento desta envergadura exige, como pressuposto mínimo de razoabilidade administrativa, o conhecimento dos dados reais de desempenho dos quatro veículos elétricos já em operação — custo de energia por quilômetro, frequência de manutenção, vida útil das baterias, perfil de degradação. Sem esses dados, o Estado decide com base em projeções teóricas da contratada, não em evidências empíricas do próprio sistema. Planeja, portanto, às cegas — e às cegas compromete o erário.

As causas identificadas pela **Instrução Técnica Conclusiva 00755/2026** (evento 152) revelam falha sistêmica, não episódica: a equipe de fiscalização do contrato aceitou produto que não atendia ao Termo de Referência sem registrar a divergência, sem convocar reunião de alinhamento para exigir correção e sem adotar quaisquer medidas de glosa ou retenção proporcional. A ausência de registros formais dessas tratativas — que deveriam anteceder cada desembolso — não é mero descuido burocrático; é a supressão dos mecanismos que tornam possível a responsabilização dos agentes e a eventual recuperação de recursos pagos indevidamente.

Os efeitos em cadeia desta omissão comprometem toda a arquitetura do processo de reequilíbrio econômico-financeiro do Sistema TRANSCOL. Sem diagnóstico fiel da

Fase 1, os cálculos da Fase 2 serão construídos sobre base metodológica deficiente, com risco de revisões tarifárias que não reflitam o custo real do serviço — podendo tanto onerar o erário com compensações excessivas às concessionárias quanto prejudicar o usuário por subestimação de custos que se materializarão posteriormente em tarifas. A insegurança jurídica resultante não é abstrata: ela se projeta diretamente sobre a validade e a proporcionalidade de todo o processo de recomposição do equilíbrio contratual, cujo resultado vinculará Estado, concessionárias e usuários por anos.

A **Instrução Técnica Conclusiva 00755/2026** (evento 152) concluiu pela manutenção do achado e determinou que a SEMOBI/ES exija da Fipe a correção integral do Produto F1.3, com prazo de 60 dias, incluindo a individualização dos dados operacionais por tecnologia de propulsão — passageiros transportados, quilômetros percorridos e consumo específico por quilômetro — sob pena de retenção de pagamentos futuros. A medida é necessária, mas insuficiente para apagar o vício já consumado: o pagamento de R\$ 599.456,00 por produto defeituoso já ocorreu, e a correção futura do relatório não desfaz o prejuízo imediato ao erário nem elimina a responsabilidade dos agentes que atestaram conformidade sem a devida verificação. Veja:

[...]

### 3.2.5 Análise

Diversamente do que alegou a Semobi, a manifestação da Fipe foi exatamente a confissão do que o RA 15/2025-3 constatou, ou seja, a completa omissão no Produto F1.3 a respeito da inserção já ocorrida dos ônibus elétricos no sistema Transcol, como se vê a seguir:

Os efeitos da inserção já ocorrida, de alguns ônibus elétricos, é, sim, escopo da Fase 1. O Produto F1.3 tem por objetivo identificar a evolução da oferta e da demanda no sistema, sendo um relatório estritamente operacional. Analisa passageiros, frotas e quilômetros percorridos, ao longo da execução contratual. Não aborda a parte financeira, custos e desequilíbrios. Nesse sentido, o combustível ou a forma de energia dos ônibus não são parte deste escopo.

Tal confissão da Fipe confirma, também, a falha de atuação da Semobi e da Ceturb ao não exigirem da Fipe a correção do Produto F1.3, de modo a identificar a evolução da oferta e da demanda no sistema, como um relatório estritamente operacional, que analisa passageiros, frotas e quilômetros percorridos.

Discorda-se da afirmação da Fipe no sentido de que o combustível ou a forma de energia dos ônibus não são parte do Produto F1.3, pois o retrato da frota



e os dados de sua operação não serão fidedignos para orientar a futura parte econômico-financeira da análise se não forem individualizados os dados operacionais de cada tipo de veículo, de modo a avaliar se é vantajoso, econômico e financeiramente falando, substituir os ônibus à combustão por ônibus elétricos.

Assim, para que os produtos seguintes do contrato tenham as necessárias informações sobre a quantidade de passageiros transportados, tipo e quantitativo da frota e quilômetros percorridos, é necessário que o Produto F1.3 contenha as informações sobre cada tipo de veículo que compõe a frota, quantos passageiros cada tipo de veículo transportou, quantos quilômetros cada tipo de veículo percorreu e também o consumo específico de cada tipo de veículo por quilômetro rodado (independentemente do valor dos combustíveis utilizados), pois esses são dados estritamente operacionais, que não envolvem questões econômico-financeiras, e serão fundamentais para apurar as questões econômico-financeiras a serem tratadas na Fase 2 do contrato com a Fipe.

De outro norte, entende-se que a deficiência apontada no RA 15/2025-3 em relação ao Produto F1.3, apesar de poder ser corrigida pelo Fipe, representa pagamento contrário ao interesse público e não deveria ter sido autorizado pela Semobi, pois equivale a aceite de produto defeituoso.

Assim, a Semobi deve exigir que a Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe), no âmbito do Contrato 2024.000018.35101.01, corrija o Produto F1.3, de modo a incluir as informações sobre cada tipo de veículo que compõe a frota (com menção expressa aos ônibus elétricos em operação), sobre quantidade de passageiros cada tipo de veículo transportou, sobre quantidade de quilômetros cada tipo de veículo percorreu e também sobre o consumo específico de cada tipo de veículo por quilômetro rodado (independentemente do valor dos combustíveis utilizados), sob pena de retenção de pagamentos futuros à contratada para compensar o pagamento indevido pelo Produto F1.3.

Diante do exposto, sugere-se a **manutenção do achado**, e a **expedição de determinação à Semobi** a fim de exigir que a Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe), no âmbito do Contrato 2024.000018.35101.01, corrija o Produto F1.3, de modo a incluir as informações sobre cada tipo de veículo que compõe a frota (com menção expressa aos ônibus elétricos em operação), sobre quantidade de passageiros cada tipo de veículo transportou, sobre quantidade de quilômetros cada tipo de veículo percorreu e também sobre o consumo específico de cada tipo de veículo por quilômetro rodado (independentemente do valor dos combustíveis utilizados), sob pena de retenção de pagamentos futuros à contratada para compensar o pagamento indevido pelo Produto F1.3.

A SEMOBI/ES efetuou o pagamento integral do Produto F1.3 no valor de **R\$ 599.456,00 (quinhentos e noventa e nove mil, quatrocentos e cinquenta e seis reais)** sem que o relatório entregue contemplasse o escopo contratual na sua totalidade. A fiscalização do contrato concedeu o ateste sem registrar a ausência de análise sobre a tecnologia elétrica.



Essa conduta configura falha grave de governança contratual por dois motivos autônomos e cumulativos:

- I. **Pagamento sem contraprestação integral:** remunerar integralmente produto parcialmente entregue equivale a enriquecer sem causa o contratado, em prejuízo do erário. O Princípio da Economicidade (art. 70 da [CF/88](#)) impõe que o desembolso de recursos públicos seja proporcional ao serviço efetivamente prestado;
- II. **Ateste sem verificação adequada:** o art. 117 da [Lei n.º 14.133/2021](#) impõe ao fiscal do contrato o dever de verificar o cumprimento das obrigações do contratado. A aprovação de produto sem confrontá-lo com o Termo de Referência representa omissão funcional passível de responsabilização.

O risco de dano ao erário, neste caso, não é hipotético: está materializado no pagamento realizado e na ausência de mecanismo de glosa ou desconto proporcional à parcela não executada.

A irregularidade se aprofunda quando se constata que o Estado não dispõe de qualquer dado próprio sobre os custos operacionais dos ônibus elétricos. Questionada sobre o tema, a SEMOBI/ES declarou que aguardaria os estudos da Fipe para obter tais informações. A CETURB/ES, por sua vez, confirmou que os controles de manutenção e operação são exercidos exclusivamente pelas concessionárias.

Essa dependência absoluta de informações geridas pelos próprios concessionários viola o dever de fiscalização que incumbe ao Poder Concedente.

A consequência prática é grave: sem dados independentes sobre o consumo energético por quilômetro, os custos de manutenção de baterias e o perfil de degradação dos veículos, o Estado não possui condições técnicas de avaliar o custo-benefício da eletrificação da frota — decisão que envolve veículos cujo custo unitário supera R\$ 1,7 milhão, valor quase três vezes superior ao de um Ônibus Diesel Euro 6.



A ausência de dados individualizados por tecnologia de propulsão não é falha circunscrita ao Produto F1.3. Ela tem efeitos em cadeia sobre toda a política de descarbonização do transporte metropolitano:

- a) **Imprecisão no reequilíbrio:** sem o diagnóstico correto da Fase 1, os cálculos da Fase 2 serão construídos sobre base metodológica deficiente, gerando risco de revisões tarifárias que não reflitam o real custo do serviço;
- b) **Risco de compensações inadequadas:** a imprecisão nos estudos pode resultar em pagamentos a maior ou a menor às concessionárias, comprometendo o equilíbrio financeiro do sistema e o interesse do usuário na modicidade tarifária;
- c) **Planejamento futuro comprometido:** a ausência de indicadores de eficiência energética por quilômetro e de análise do ciclo de vida dos veículos elétricos — incluindo o descarte de baterias — priva o Estado de parâmetros técnicos para decisões sobre futuras aquisições, eventualmente financiadas com recursos do BNDES.

A modernização tecnológica exige, por sua própria complexidade, maior rigor técnico na fiscalização — não sua flexibilização.

Concluiu-se que o achado deve ser mantido, nos termos propostos pela **Instrução Técnica Conclusiva 00755/2026** (evento 152).

### **3.1.3 A3 (Q1) – Risco de desequilíbrio econômico-financeiro dos Contratos de Concessão em função da realização de investimentos, pelo Poder Concedente, de encargo das concessionárias**

***Do Risco de desequilíbrio econômico-financeiro (A3): A realização de investimentos pelo Estado que são encargos das concessionárias gera um risco de desequilíbrio nos Contratos de Concessão.***



O **Achado 3** aponta o risco iminente de desequilíbrio econômico-financeiro nos Contratos de Concessão do Sistema TRANSCOL devido a investimentos estatais em encargos privados. O **Relatório de Auditoria 00015/2025** (evento 10) apontou que o Poder Concedente está assumindo responsabilidades que, contratualmente, competem às concessionárias. Confira:

Os Contratos de Concessão 8/2014 e 9/2014 (**Anexo 4526/2025-2**), em suas subcláusulas 17.2 e 17.3 estabelecem que qualquer alteração nos encargos das Concessionárias, para mais ou para menos, deve ser precedida de análise de impacto econômico-financeiro e, caso não encontre o proporcional ajuste de remuneração, o equilíbrio econômico-financeiro deve ser recomposto.

A Semobi realizou contratação de estudos para revisão e reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos 8/2014 e 9/2014. Tal contratação foi autuada no Processo E-docs 2023-LN1QB<sup>14</sup> e tem ordem de serviço de 2/12/2024 para execução em 10 meses.

Trata-se do Contrato 2024.000018.35101.01 com a Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe) cujo objeto são os estudos do reequilíbrio econômico-financeiro dos Contratos do Sistema Transcol, incluindo a auditoria do Sistema de Bilhetagem Eletrônica.

O Termo de Referência (TR) do Contrato 2024.000018.35101.01 apresenta a descrição dos produtos objeto do contrato (**Anexo 4540/2025-2**, fls. 34-69). A Figura a seguir, contida no TR, mostra o cronograma de entregas previsto.

PRODUTOS	MÊS 1		MÊS 2		MÊS 3		MÊS 4		MÊS 5		MÊS 6		MÊS 7		MÊS 8		MÊS 9		MÊS 10	
	15	30	45	60	75	90	105	120	135	150	165	180	195	210	225	240	255	270	315	330
PT Plano de Trabalho	F1	F1																		
F1.1 Relatório Econômico Preliminar			F1	F1																
F1.2 Relatório Jurídico Preliminar			F1	F1																
F2.1 Obtenção de Relatórios Eletrônicos de Oferta e Matrizes Origens e Destinos			F2	F2																
F1.3 Relatório Técnico			F1	F1	F1	F1														
F1.4 Relatório de Inspeção Técnica do SBE			F1	F1	F1	F1	F1													
F1.5 Relatório de Análise dos Impactos das Medidas Adotadas na Pandemia			F1	F1	F1	F1	F1													
F1.6 Relatório de Consolidação - Final							F1	F1												
F1.7 Relatório Executivo								F1	F1											
F2.2 Proposta de Novos Itinerários, Capacidades Veiculares e Tabelas de Tarifas					F2	F2	F2	F2	F2											
F2.3 Apresentação e análise de alternativas para eventual recomposição do equilíbrio econômico-financeiro dos Contratos de Concessão (eventual)						F2	F2	F2	F2	F2										
F2.4 Dimensionamento Comparativo de Investimentos (Capex) e Custos Operacionais (Opex)									F2	F2	F2	F2								
F2.5 Cálculo das Remunerações Contratuais														F2	F2					
F2.6 Relatório de Consolidação - Final																F2	F2			
F2.7 Relatório Executivo																		F2	F2	

Figura 3 – Cronograma de entregas do Contrato com a Fipe.

Fonte: Semobi.

<sup>14</sup> Trazido na íntegra pela Semobi no Procolo TC 14561/2025-5.



Especificamente sobre a inclusão de ônibus elétricos na frota do Transcol, o Termo de Referência consignou que seriam realizados:

- (i) na Fase 1, a avaliação dos impactos operacionais e econômicos causados pela renovação da frota com a utilização de veículos com ar-condicionado e veículos elétricos, entre outros passivos regulatórios e;
- (ii) (ii) na Fase 2, o dimensionamento dos investimentos (veículos e demais itens) e custos operacionais (pessoal, energia, materiais e serviços) para a rede proposta, considerando alternativas de energia limpa como a eletricidade e o biometano e o cálculo das Tarifas de Remuneração, para as diversas tecnologias veiculares analisadas, abordando as diferentes capacidades de lotação e as diferentes soluções de energia de tração; sugerir as adaptações econômicas nos contratos de concessão.

A avaliação sobre os impactos operacionais e econômicos causados pela renovação da frota com a utilização de veículos elétricos é, portanto, objeto da Fase 1 que constitui análise do passivo regulatório na qual devem ser identificados os eventos de desequilíbrio materializados desde a última revisão tarifária.

O prognóstico com a **avaliação de cenários de alternativas de energia limpa como a eletricidade e o biometano e com o dimensionamento de investimento e soluções econômicas, são produtos da Fase 2.**

Da leitura do Termo de Referência, observa-se que pelo menos o produto denominado F2.4 deve apresentar tal conteúdo.

#### **FASE 2 - REVISÃO DA REDE DE ITINERÁRIOS, E DAS TECNOLOGIAS VEICULARES E OBRAS**

[...]

Produto F2.4 – Dimensionamento Comparativo de Investimentos (Capex) e Custos Operacionais (Opex)

Apuração de Investimentos Unitários para as tecnologias veiculares consideradas, variando a capacidade veicular (carros Micro, Mini, Midi, Básicos, Padron, Articulados 18m, Articulados 23m, conforme as normas ABNT), e **para soluções energéticas variadas, como Diesel, Biometano e Eletricidade.** Os investimentos precisam abranger os veículos, a infraestrutura de garagens, incluindo almoxarifado, e a eventual estrutura de recarga e geração elétrica.

**a) Apuração de Custos Operacionais Unitários (por exemplo, custos/ km rodado), para as mesmas alternativas tecnológicas de tamanho e de soluções energéticas. Os itens de custeio devem incluir pelo menos aqueles apontados no Manual de Cálculo Tarifário da ANTP (Associação Nacional dos Transportes Públicos), adaptados às soluções específicas estudadas.**

**b) Consolidação de Investimentos e de Custos Operacionais.** Será examinada a possibilidade de inclusão, no objeto dos contratos de concessão, de novos investimentos voltados à exploração de infraestruturas de mobilidade urbana eventualmente não exploradas atualmente pelas Concessionárias.



**c) Cálculo de Investimentos e de Custos Operacionais, ano a ano, para o sistema metropolitano, para cada um dos 3 cenários quinquenais estabelecidos, considerando 3 conjuntos distintos de soluções tecnológicas e energéticas para os veículos.**

[g.n]

O Produto F2.4 está previsto para entrega até o término do mês 7 de execução do contrato, desde a ordem de início de serviço.

Em exame ao Processo E-Docs 2023-LN1QB observa-se que, até 1º/9/2025, somente houve entrega do Relatório Técnico F2.1, que trata da obtenção de relatórios eletrônicos de oferta e matrizes de origens e destinos.

O gestor do contrato juntou aos autos do referido processo cópia de *e-mail* remetido à Fipe com solicitação de apresentação de cronograma atualizado e justificativas formais que fundamentem o pedido de prorrogação tendo em vista o encerramento previsto para 2/11/2025 e as pendências de entregas ([Anexo 4542/2025-1](#), fl. 10-12). Em seus termos:

Em referência ao nosso contrato anterior, reiteramos a solicitação para que seja apresentado o novo cronograma físico-financeiro do contrato em epígrafe. O documento deve refletir o estágio atual de execução, considerando que apenas os produtos PT, F1.1, F1.2, F2.1 e F1.3 foram entregues.

Adicionalmente, solicitamos que apresente as justificativas formais que fundamentem um pedido de prorrogação do prazo de execução contratual, tendo em vista seu encerramento em 02/11 do corrente ano e a pendência na entrega dos demais produtos.

Salientamos que o atendimento a esta demanda é imprescindível para o processamento do reforço de empenho financeiro deste exercício. A ausência de um posicionamento implicará na emissão de uma ordem de paralisação da execução do contrato.

[...]

**O atraso de produtos da Fase 2 impede a realização da adequada e suficiente avaliação para decisão pela captação do recurso para a aquisição de 50 novos ônibus elétricos e estações de recarga com recursos do BNDES.**

**Além disso, o atraso de produtos da Fase 2 impede o planejamento adequado para inclusão de 50 novos ônibus elétricos e estações de recarga com recursos do BNDES no bojo das concessões, tanto em termos operacionais como em termos econômicos.**

Isto porque a análise de viabilidade e a avaliação sobre a necessidade de compensação financeira por eventual renovação de frota com uso significativo de ônibus elétricos somente são possíveis com a apuração de custos operacionais unitários das diferentes soluções energéticas e com o cálculo de investimentos e de custos operacionais, ano a ano, para o sistema metropolitano, considerando os três conjuntos distintos de soluções tecnológicas e energéticas para os veículos (Diesel, Biometano e Eletricidade), produtos da Fase 2.

[...]



A situação encontrada é, portanto, de risco de desequilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão em função da realização de investimento pelo Poder Concedente em ônibus elétricos e estações de recarga, encargo este das concessionárias.

A ausência de subsídio à compensação tempestiva para reequilíbrio econômico-financeiro produz como efeito custos financeiros e favorece a menor acuidade dos estudos e resultados sobre tal compensação, pela maior dificuldade na obtenção extemporânea de dados.

Pelo exposto, sugere-se determinar à Semobi que apure a ocorrência de pagamento antecipado, tome as medidas corretivas necessárias, inclusive de aplicação de penalidades contratuais e, exija a entrega integral do escopo contratado com a Fipe.

Essa prática altera a alocação de riscos da licitação de 2014, gerando preocupações sobre a legalidade do uso de recursos públicos. A situação é agravada pela ausência de estudos técnicos concluídos que fundamentem essas decisões financeiras vultosas. Sem a devida compensação tempestiva, o Estado pode enfrentar prejuízos orçamentários significativos. A manutenção do equilíbrio contratual é um dever legal que está sob ameaça direta.

Um ponto central reside na intenção da SEMOBI/ES de captar R\$ 150 milhões via BNDES para a aquisição de 50 ônibus elétricos.

Esse montante destina-se a veículos e infraestrutura de recarga, itens que os **Contratos 8/2014** e **9/2014** atribuem às concessionárias. Ao buscar crédito público para cobrir investimentos que deveriam ser privados, o Estado cria um passivo sem a devida apuração de impacto. Essa movimentação financeira ocorre enquanto o reequilíbrio econômico-financeiro ainda não foi formalmente estabelecido. O risco de dano ao patrimônio público é elevado diante da magnitude dos valores envolvidos na operação. A inversão de responsabilidades sem justificativa técnica robusta é o foco principal da fiscalização.

Para embasar as decisões, o Estado firmou o **Contrato nº 183510101/2024** com a Fundação Fipe no valor de quase R\$ 6 milhões. O objeto inclui estudos para o reequilíbrio do Sistema TRANSCOL e a auditoria da bilhetagem eletrônica. O Termo de Referência dividiu o trabalho em fases, sendo a Fase 2 focada em novas tecnologias de

energia limpa. Esperava-se, assim, que esses estudos dimensionassem os investimentos e custos operacionais de forma comparativa. No entanto, a execução desse contrato estratégico tem enfrentado atrasos severos que comprometem o planejamento estatal. A dependência desses dados para a captação do BNDES torna o cenário ainda mais crítico.

O atraso na entrega do Produto F2.4 é considerado uma falha técnica essencial no cronograma de estudos. Este relatório deveria apresentar o dimensionamento comparativo de Capex e Opex para diesel, biometano e eletricidade. Até setembro de 2025, apenas produtos iniciais da Fase 1 haviam sido entregues, deixando as análises financeiras pendentes. O gestor do contrato chegou a cobrar justificativas formais da Fipe sob risco de paralisação da execução. Sem esses dados, o Estado não possui subsídios para calcular as tarifas de remuneração adequadas para o sistema. A intempestividade nas entregas impede a avaliação de viabilidade exigida para o projeto de eletrificação.

A Equipe técnica identificou uma governança contratual deficiente na fiscalização do acordo firmado com a Fundação Fipe. Relatórios têm sido aceitos com "*necessidades de aprimoramento*", **mas os pagamentos continuam sendo autorizados**. Essa conduta viola a prerrogativa da Administração de fiscalizar fielmente a execução dos ajustes. Aceitar serviços tecnicamente incompletos pode resultar em pagamentos por produtos que não atendem ao interesse público. A falta de rigor nos controles internos permite que o cronograma seja descumprido sem as devidas sanções imediatas. O acompanhamento por fiscais designados deve garantir que o escopo contratado seja plenamente satisfeito.

A ausência de compensação tempestiva para o reequilíbrio produz custos financeiros e ineficiência técnica. Existe uma dificuldade real em obter dados extemporâneos para validar investimentos realizados precocemente pelo Estado. O risco de desperdício de recursos públicos é latente enquanto as análises de custo-benefício não forem concluídas. A política de descarbonização pode se tornar ineficaz se for baseada em



premissas financeiras frágeis ou incompletas. O atraso nos estudos impede que o Estado identifique a solução tecnológica mais vantajosa para a sociedade. O desequilíbrio contratual favorece a insegurança jurídica no sistema metropolitano de transportes.

Indagados sobre alternativas energéticas como hidrogênio ou biometano, os órgãos apresentaram dados limitados. A CETURB/ES relatou testes com veículos convertidos para diesel e gás natural que tiveram resultados insatisfatórios. O consumo foi considerado elevado e os testes foram descontinuados devido à baixa eficiência apresentada. Estão previstos novos testes com ônibus movidos exclusivamente a Gás Natural Veicular (GNV) cedidos por montadoras. Entretanto, não existe um processo administrativo consolidado que compare essas opções sob a ótica do ciclo de vida. O planejamento atual foca na eletricidade sem demonstrar tecnicamente que esta é a melhor rota.

A SEMOBI/ES alegou que o planejamento da operação depende diretamente da conclusão de estudos da Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) via projeto Acoplare. No entanto, a Auditoria constatou que as entregas desses produtos técnicos estão previstas apenas para junho de 2026. Além disso, os processos formais para essa parceria só seriam autuados após a conclusão dos trabalhos técnicos. Essa informalidade dificulta o acompanhamento e a fiscalização pelos órgãos de controle externo. A utilização de estudos externos não desonera o Estado do dever de fiscalizar o contrato vigente com a Fipe. O planejamento estratégico deve ser documentado de forma transparente em processos administrativos oficiais.

Em sua defesa, a Fipe argumentou que a tecnologia elétrica é economicamente viável devido aos baixos custos operacionais. A fundação alegou que os atrasos decorreram da demora no fornecimento de informações por parte da SEMOBI/ES. Por sua vez, a SEMOBI/ES solicitou o afastamento do achado, alegando que as análises ocorrerão na Fase 2. O Estado sustenta que os quatro ônibus atuais são apenas pilotos e representam uma parcela mínima da frota. Os gestores afirmam que o estudo de

reequilíbrio ainda não foi concluído e que diagnósticos parciais são prematuros. Contudo, a Auditoria rebateu os referidos pontos, mantendo a identificação do risco financeiro iminente.

A **Instrução Técnica Conclusiva 00755/2026** (evento 152) concluiu pela manutenção do achado devido à permanência dos riscos de conformidade.

### 3.3.5 Análise

Verifica-se no evento 22, fl. 1, que a vigência do Contrato 2024.000018.35101.0, mantido entre a Semobi e Fipe é de 25/11/2024 a 24/2/2026 (Processo E-Docs [2023-LN1QB](#)).

Quanto ao atraso relativo à entrega do Produto F2.4 (com prazo de entrega até 2/11/2025, conforme evento 22, fl. 10, a Fipe alegou em sua resposta ao achado que decorreu de atraso nas entregas de informações pelo Estado, o que provocou a alteração do cronograma físico-financeiro inicial do contrato.

Nota-se, também, no evento 22, fl. 10, que a Semobi, depois do RA 15/2025-3, adotou providência para cobrar a entrega do Produto F2.4 e evitar o pagamento indevido à Fipe, como se vê a seguir:

**De :** João Victor de Freitas Espíndula  
<joao.espindula@semobi.es.gov.br>

seg., 01 de set. de 2025 15:43

2 anexos

**Assunto :** Fwd: Contrato 2024.000018.35101.01

**Para :** marcelo vieira <marcelo.vieira@fipe.org.br>

**Cc :** Jose Eduardo de Souza Oliveira  
<jose.oliveira@semobi.es.gov.br>, Leo Carlos Cruz  
<leo.cruz@semobi.es.gov.br>

Prezado Marcelo,

Em referência ao nosso contato anterior, reiteramos a solicitação para que seja apresentado o novo cronograma físico-financeiro do contrato em epígrafe. O documento deve refletir o estágio atual da execução, considerando que apenas os produtos PT, F1.1, F1.2, F2.1 e F1.3 foram entregues.

Adicionalmente, solicitamos que apresente as justificativas formais que fundamentem um pedido de prorrogação do prazo de execução contratual, tendo em vista seu encerramento em 02/11 do corrente ano e a pendência na entrega dos demais produtos.

Salientamos que o atendimento a esta demanda é imprescindível para o processamento do reforço de empenho financeiro deste exercício. A ausência de um posicionamento implicará na emissão de uma ordem de paralisação da execução do contrato.

Contamos com sua colaboração e aguardamos seu breve retorno.

Em atendimento a esta manifestação da Semobi, a Fipe apresentou novo cronograma de entregas, como se vê no evento 42, fl. 3 a seguir transcrito, de onde se observa que todas as entregas deveriam, ter ocorrido até 31/1/2026:



Entregas	Produtos	Prazo Contratado (dias)	Data entregue/prevista ao cliente
1º	PT - Plano de Trabalho	15	19/12/24
2º	F1.1 – Relatório Econômico Preliminar	30	28/01/25
3º	F1.2 – Relatório Jurídico Preliminar	75	14/03/25
4º	F2.1 – Obtenção de Relatórios Eletrônicos de Oferta e Matrizes Origens e Destinos	90	28/03/25
5º	F1.3 – Relatório Técnico	150	20/05/25
6º	F1.4 – Relatório de Inspeção Técnica do SBE (Sistema de bilhetagem eletrônica)	270	29/09/25
7º	F1.5 – Relatório de Análise dos Impactos das Medidas Adotadas na Pandemia	270	29/09/25
8º	F1.6 – Relatório de Consolidação – Final	285	17/10/25
9º	F1.7 – Relatório Executivo	300	31/10/25
10º	F2.2 – Proposta de Novos Itinerários, Capacidades Veiculares e Tabelas de Partidas	300	31/10/25
11º	F2.3 – Apresentação e análise de alternativas para eventual recomposição do equilíbrio econômico-financeiro dos Contratos de Concessão (eventual)	330	28/11/25
12º	F2.4 – Dimensionamento Comparativo de Investimentos (Capex) e Custos Operacionais (Opex)	330	28/11/25
13º	F2.5 – Cálculo das Remunerações Contratuais	360	29/12/25
14º	F2.6 – Relatório Consolidado Final	375	16/01/26
15º	F2.7 – Relatório Executivo	390	30/01/26

Em consulta ao Processo E-Docs [2023-LN1QB](#)<sup>15</sup>, realizada em 9/2/2026, constatou-se que até aquela data não haviam sido juntados no processo os produtos 10 a 15, que deveriam ter sido entregues entre 31/10/2025 a 30/1/2026, o que pode evidenciar que os prazos do novo cronograma de entregas não tenham sido cumpridos, pois o único documento da Fase 2 juntado no processo é o Produto F2.1 (que sequer consta no cronograma acima), o qual foi juntado no evento #186, em 22/4/2025, aprovado pelo ente público com necessidade de aprimoramentos a serem feitos na etapas posteriores, com autorização para pagamento no evento # 193, de 23/7/2025, como se vê a seguir:

<sup>15</sup> Disponível em: <https://e-docs.es.gov.br/Processo/Credenciamento/AutoCredenciamento/1120654>. Acesso em: 9/2/2026.



Avocamento 17/09/2025 16:52:10

- ✓ DRG #209 2023-27V426 - TERMO DE AVOCAMENTO DO PROCESSO 2023-LN1QB
- ↳ Despacho 17/09/2025 16:54:26 para GOVES - SEMOBI - GAD - GERENCIA ADMINISTRATIVA
  - ✓ DRG #210 2023-07CELV - DESPACHO - ASSESSORIA - PROCESSO 2023-LN1QB - REFORÇO RESERVA E EMPENHO - ATUALIZADO
  - ✓ DRG #211 2023-04RHZEP - TERMO DE DESPACHO DO PROCESSO 2023-LN1QB
- ↳ Despacho 17/09/2025 17:05:23 para GOVES - SEMOBI - GABSEC - GABINETE DO SECRETARIO
  - ✓ DRG #212 2023-1V559VY - TERMO DE DESPACHO DO PROCESSO 2023-LN1QB
- ↳ Despacho 17/09/2025 17:57:53 para GOVES - SEMOBI - GPO - GRUPO DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO
  - ✓ DRG #213 2023-04SPF93 - TERMO DE DESPACHO DO PROCESSO 2023-LN1QB
- ↳ Despacho 02/10/2025 17:35:04 para GOVES - SEMOBI - GFS - GRUPO FINANCEIRO SETORIAL
  - ✓ DRG #214 2023-09B70W - 2023IN00239 - REFORÇO RESERVA - FIPE REEQUILIBRIO TRANSCOL
  - ✓ DRG #215 2023-2V5020 - TERMO DE DESPACHO DO PROCESSO 2023-LN1QB
- ↳ Despacho 03/10/2025 09:42:19 para CONTRATO Nº 2024.000018.35101.01 - FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS - FIPE (SEMOBI - SEMOBI - GOVES)
  - ✓ DRG #216 2023-1V5120 - 2023IN00239 - REFORÇO EMPENHO - FIPE - FUND. E INSTIT. DE PESQUISAS ECONOMICAS
  - ✓ DRG #217 2023-LN8NKS - RAZÃO CONTABIL - R\$ 982.197,33 - 2023IN00239 - FIPE - FUND. E INSTIT. DE PESQUISAS ECONOMICAS
  - ✓ DRG #218 2023-09FMM5 - TERMO DE DESPACHO DO PROCESSO 2023-LN1QB
- ↳ Entranhamento 03/10/2025 11:12:36
  - ✓ DRG #219 2023-1V086AZ - OFICIO FIPE - ACHADOS TCEES
  - ✓ DRG #220 2023-1V4EVS - TERMO DE ENTRANHAMENTO DO PROCESSO 2023-LN1QB
- ↳ Despacho 26/11/2025 17:06:33 para GOVES - SEMOBI - GABSEC - GABINETE DO SECRETARIO
  - ✓ DRG #221 2023-012C1M - DESPACHO - ASSESSORIA - ENCAMINHAMENTO - APOSTILAMENTO CONTRATO FIPE
  - ✓ DRG #222 2023-05J5JW - MINUTA TERMO DE APOSTILAMENTO - PRORROGAÇÃO DO PRAZO DE EXECUÇÃO - 2024.000018.35101.01
  - ✓ DRG #223 2023-058528 - TERMO DE DESPACHO DO PROCESSO 2023-LN1QB
- ↳ Despacho 29/11/2025 15:27:01 para CONTRATO Nº 2024.000018.35101.01 - FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS - FIPE (SEMOBI - SEMOBI - GOVES)
  - ✓ DRG #224 2023-2M116Q - TERMO DE DESPACHO DO PROCESSO 2023-LN1QB
- ↳ Despacho 23/12/2025 10:30:26 para GOVES - SEMOBI - GAD - GERENCIA ADMINISTRATIVA
  - ✓ DRG #225 2023-3J0N20 - TERMO DE DESPACHO DO PROCESSO 2023-LN1QB
- ↳ Despacho 23/12/2025 10:50:38 para GOVES - SEMOBI - GABSEC - GABINETE DO SECRETARIO
  - ✓ DRG #226 2023-186507 - TERMO DE DESPACHO DO PROCESSO 2023-LN1QB
- ↳ Despacho 23/12/2025 11:07:56 para GOVES - SEMOBI - GPO - GRUPO DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO
  - ✓ DRG #227 2023-5W30LX - TERMO DE DESPACHO DO PROCESSO 2023-LN1QB
- ↳ Despacho 23/12/2025 11:34:09 para GOVES - SEMOBI - GFS - GRUPO FINANCEIRO SETORIAL
  - ✓ DRG #228 2023-5V084J - 2023IN00239 - RESERVA - FIPE REEQUILIBRIO TRANSCOL
  - ✓ DRG #229 2023-2NRJFM - TERMO DE DESPACHO DO PROCESSO 2023-LN1QB
- ↳ Despacho 29/12/2025 11:49:02 para CONTRATO Nº 2024.000018.35101.01 - FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS - FIPE (SEMOBI - SEMOBI - GOVES)
  - ✓ DRG #230 2023-1V15W1Z - 2023IN00239 - EMPENHO - FIPE - FUND. INST. PESQUISA ECONOMICAS
  - ✓ DRG #231 2023-185883 - RAZÃO CONTABIL - R\$ 982.197,33 - 2023IN00239 - FIPE - FUND. E INSTIT. DE PESQUISAS ECONOMICAS
  - ✓ DRG #232 2023-18R6M3X - RAZÃO CONTABIL - R\$ 217.000,00 - 2023IN00239 - FIPE
  - ✓ DRG #233 2023-2882W6 - TERMO DE DESPACHO DO PROCESSO 2023-LN1QB
- ↳ Entranhamento 23/01/2026 10:15:01
  - ✓ DRG #234 2023-07JNLL - E-MAIL NOVO CRONOGRAMA FIPE TRANSCOL - RESPOSTA FIPE - CRONOGRAMA E JUSTIFICATIVA (2)
  - ✓ DRG #235 2023-130K93 - TERMO DE ENTRANHAMENTO DO PROCESSO 2023-LN1QB
- ↳ Entranhamento 23/01/2026 10:34:19
  - ✓ DRG #236 2024-XRN592 - REGISTRO DO ENCAMINHAMENTO 2024-XRN592
  - ✓ DRG #237 2023-000GJ0 - Ofício nº 02.12.2023-028-Fipe (3983 - Semobi-ES - TCE)
  - ✓ DRG #238 2023-84GL7T - TERMO DE ENTRANHAMENTO DO PROCESSO 2023-LN1QB

Apesar de a Semobi ter informado em sua resposta ao achado que eventuais aquisições de novos ônibus elétricos pelos Estado para o Transcol somente ocorrerão após a conclusão dos estudos contratados junto à Fipe, a análise do Processo E-Docs 2023-LN1QB revela que produtos têm sido entregues pela Fipe em desconformidade com o contrato, sendo aceitos com muitas necessidades de aprimoramento, mas mesmo assim os pagamentos estão sendo autorizados, o que revela uma governança contratual deficiente, pois se os produtos não estão sendo entregues como pactuado eles devem ser reprovados e os pagamentos não devem ser autorizados, sob pena de o Estado pagar por serviço que não atenda às suas necessidades e, portanto, ao interesse público.

Isso reforça a existência dos riscos apontados no achado quanto ao pagamento por serviços não prestados ou prestados em desconformidade com o



contrato e com o interesse público, bem como o atraso no processo de reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos do Transcol e no programa de descarbonização da frota.

Diante do exposto, sugere-se a **manutenção do achado** e a **expedição de determinação à Semobi**, na pessoa do Sr. Secretário, a fim de, no prazo de cinco dias, apresentar ao TCEES todos os produtos entregues pela Fipe no âmbito do Contrato Semobi 183510101/2024, contendo o escopo descrito no Termo de Referência, e suas respectivas avaliações técnicas/aprovações/reprovações realizadas pela Semobi e pela Ceturb, ou justificar, fundamentadamente, a impossibilidade.

O Achado 3 expõe uma das mais graves disfunções identificadas na presente Auditoria: o Estado do Espírito Santo está avançando, com recursos públicos da ordem de R\$ 150 milhões, sobre terreno que os **Contratos de Concessão n.º 8/2014 e 9/2014** reservam expressamente à iniciativa privada — e o faz sem a base técnica mínima que decisões dessa magnitude exigem. A tentativa de afastar o achado não encontra respaldo nos fatos apurados nem nos princípios que regem o regime concessório. A seguir, desenvolvem-se os fundamentos que sustentam sua manutenção.

Os **Contratos de Concessão n.º 8/2014 e 9/2014** são inequívocos: a **renovação da frota é encargo exclusivo das empresas concessionárias**. Essa alocação de responsabilidades não é acidental; é a expressão mais precisa da lógica concessória, fundada no art. 2.º da [Lei n.º 8.987/1995](#), segundo a qual o serviço é prestado pela concessionária **por sua conta e risco**, mediante remuneração tarifária.

Ao planejar a captação de **R\$ 150.000.000,00 (cento e cinquenta milhões de reais) junto ao BNDES** para a aquisição de 50 ônibus elétricos e infraestrutura de recarga — bens que, nos termos contratuais, deveriam ser providos pelas concessionárias, o Poder Concedente opera uma **inversão estrutural de encargos** que não encontra amparo no instrumento contratual vigente nem em qualquer ato formal de revisão do equilíbrio econômico-financeiro.

Essa inversão cria passivo público sem contrapartida imediata e altera, unilateralmente, a equação de riscos sobre a qual as licitantes formularam suas propostas em 2014. Modificar essa equação sem o procedimento formal de reequilíbrio não é apenas tecnicamente inadequado: é juridicamente irregular, pois viola o art. 65 da [Lei n.º](#)



[8.666/1993](#) e os arts. 124 a 136 da [Lei n.º 14.133/2021](#), que disciplinam as condições e limites das alterações contratuais.

A [Lei n.º 8.987/1995](#) é clara ao estabelecer que qualquer alteração nos encargos das concessionárias exige análise prévia dos impactos econômicos para o ajuste proporcional da remuneração. Trata-se de exigência legal de conteúdo substantivo, não de formalidade acessória.

A Auditoria constatou que o Estado avança na estruturação da captação junto ao BNDES **sem que o impacto no equilíbrio econômico-financeiro tenha sido formalmente apurado e documentado**. Mais grave: os estudos técnicos que deveriam subsidiar essa decisão — os produtos da Fase 2 do **Contrato n.º 183510101/2024**, firmado com a Fipe por quase R\$ 6 milhões — não estão sendo entregues nos prazos pactuados.

O Produto F2.4, que deveria apresentar a apuração de investimentos unitários para veículos, garagens e infraestrutura de recarga — dados essenciais para o dimensionamento de tarifas de remuneração —, permanece pendente. O próprio gestor do contrato chegou a formalizar cobranças à Fipe por e-mail, reconhecendo que “*a pendência impedia o reforço de empenho financeiro*”. Assim, representa um contrassenso que o Estado comprometa recursos na ordem de R\$ 150 milhões sem dispor do estudo técnico que ele mesmo contratou e pagou para orientar essa decisão.

A governança do **Contrato n.º 183510101/2024** apresenta falhas que se somam e se agravam reciprocamente. A **Instrução Técnica Conclusiva 00755/2026** (evento 152) identificou o seguinte padrão sistêmico:

- I. **Relatórios entregues em desconformidade com o edital:** os produtos têm sido aceitos com ressalvas, mas sem que as pendências sejam sanadas antes da autorização de pagamento;
- II. **Ausência de glosas proporcionais:** a aceitação de serviços tecnicamente insuficientes, seguida de pagamento integral, viola o art. 117 da [Lei n.º](#)



[14.133/2021](#), que impõe ao fiscal do contrato o dever de verificar rigorosamente o cumprimento das obrigações do contratado;

III. **Intempestividade nas entregas:** os atrasos no cronograma retardam a identificação das necessidades reais de compensação financeira do sistema, perpetuando o estado de insegurança jurídica e financeira.

Esse padrão não configura falha isolada: revela uma **fragilidade administrativa sistêmica** na fiscalização de um contrato cujo objeto — subsidiar a maior decisão de investimento em mobilidade urbana da última década no Estado — exigiria controle rigoroso e permanente.

Agrava o quadro a constatação de que a SEMOBI/ES ancora parte de seu planejamento operacional em estudos conduzidos pela parceria **ACLOPARE/GIZ** — instituição técnica alemã cujo cronograma de entregas se estende até junho de 2026, data muito posterior à pretendida captação de recursos. Mais grave: à época da Auditoria, os processos de formalização dessa parceria sequer haviam sido autuados.

A utilização de estudos externos informais como base para decisões estratégicas de investimento público viola princípios elementares de governança. O controle social é estruturalmente impossível sobre acordos não formalizados, cujos produtos não integram o processo administrativo e não se submetem aos mecanismos de fiscalização do Tribunal de Contas.

Ademais, a dependência de análise técnica estrangeira não desonera o Estado do cumprimento do contrato já celebrado com a Fipe. As obrigações contratuais são autônomas: a SEMOBI/ES deve exigir o escopo integral do **Contrato n.º 183510101/2024** independentemente de quaisquer estudos paralelos. A existência de fontes externas de informação não substitui nem posterga o dever de fiscalização contratual.

O processo de eletrificação da frota do Sistema TRANSCOL avança sem que tenha sido realizada avaliação profunda e isonômica de custo-benefício entre as tecnologias

disponíveis — elétrica, biometano e hidrogênio. A CETURB/ES, quando questionada sobre alternativas, apresentou apenas testes limitados com veículos convertidos, cujos resultados foram considerados insatisfatórios.

Essa lacuna é juridicamente relevante.

O **Princípio da Economicidade** — insculpido no art. 70 da [Constituição Federal](#) e operacionalizado nos arts. 11 e 18 da [Lei n.º 14.133/2021](#) — exige que o gestor público demonstre, antes de comprometer recursos, que a solução adotada é a mais vantajosa dentre as alternativas técnica e economicamente viáveis.

Não há, nos autos, demonstração de que a eletrificação é a opção mais econômica e eficiente para o erário quando considerados: **(i)** o custo unitário do veículo elétrico (aproximadamente R\$ 1,7 milhão, ante R\$ 600 mil do Ônibus Diesel Euro 6); **(ii)** os custos de descarte e substituição de baterias ao longo do ciclo de vida; **(iii)** os custos de adequação da infraestrutura de abastecimento e recarga; e **(iv)** a disponibilidade e o preço da energia elétrica para frotas de transporte coletivo de alta demanda.

Avançar com uma captação de R\$ 150 milhões sem esse diagnóstico comparativo **equivale a comprometer o erário estadual com base em preferência tecnológica, não em evidência técnica** — conduta incompatível com os deveres de planejamento e eficiência que a Administração Pública não pode dispensar.

Os efeitos do achado não são abstratos nem remotos. A ITC identificou consequências concretas e imediatas:

- a) **Menor acuidade nos cálculos de reequilíbrio:** sem os produtos técnicos da Fipe, o Estado não dispõe de parâmetros objetivos para calcular a recomposição tarifária adequada, expondo-se ao risco de compensações a maior (prejuízo direto ao erário) ou a menor (passivo regulatório acumulado);



- b) **Ausência de compensação tempestiva:** o atraso na formalização do reequilíbrio gera custos financeiros que poderiam ser evitados, onerando o sistema sem contrapartida para o usuário;
- c) **Comprometimento da modicidade tarifária:** decisões de investimento mal fundamentadas favorecem as concessionárias em detrimento dos usuários, que têm direito constitucional e legal à tarifa justa e acessível;
- d) **Risco de desperdício na captação do BNDES:** recursos federais captados sem o suporte de planejamento técnico adequado podem resultar em aquisições desproporcionais às necessidades reais do sistema ou em veículos incompatíveis com a infraestrutura disponível.

Concluiu-se, assim, que o achado deve ser mantido, nos termos propostos pela **Instrução Técnica Conclusiva 00755/2026** (evento 152).

#### **3.1.4 A4 (Q2) – Ausência de fundamentação da decisão de investimento em inclusão de ônibus elétrico no Sistema TRANSCOL em detrimento de outras estratégias de descarbonização da frota**

*Da Falta de fundamentação na escolha da tecnologia (A4): A decisão de investir em ônibus elétricos carece de estudos de custo-benefício que comparem essa opção com outras estratégias de descarbonização, como o uso de gás natural, biometano ou biodiesel. O próprio Plano de Descarbonização do Estado indica que a eletrificação é a estratégia com o menor potencial de mitigação e o maior custo por tonelada de CO2 evitada.*

O **Achado A4 (Q2)** documenta uma contradição que, por si só, sintetiza o problema de governança que atravessa todo o projeto de eletrificação do Sistema TRANSCOL: o Estado do Espírito Santo possui um instrumento oficial de planejamento ambiental — o **Plano Estadual de Descarbonização** — que classifica a eletrificação da frota como a estratégia de pior custo-benefício para a redução de emissões no transporte coletivo, com Custo Marginal de Abatimento (MAC) de US\$ 237,60/tCO<sub>2</sub>e, valor 4,3 vezes superior ao dos combustíveis alternativos. **Porém, sem qualquer justificativa**

**técnica que explique essa contradição, decide captar R\$ 150 milhões junto ao BNDES para implementar exatamente a estratégia que seu próprio planejamento desaconselha.**

Não se trata de omissão involuntária: trata-se da inversão deliberada da ordem lógica e jurídica que governa as decisões de investimento público — decidir primeiro, fundamentar depois.

O processo de captação de recursos avançou sem que a relação custo-benefício estivesse devidamente comprovada nos autos. A fragilidade documental indica uma gestão baseada em metas políticas sem o suporte técnico e administrativo necessário. Veja o que diz o [Relatório de Auditoria 00015/2025](#) (evento 10):

Contudo, não há, nos artefatos de planejamento atualmente disponíveis no âmbito do Poder Executivo Estadual, adequada fundamentação que indique ser, o investimento em ônibus elétricos para o Transcol, a melhor alternativa, sob a ótica do custo-benefício, considerando inclusive o ciclo de vida de todas as opções disponíveis. Os testes citados pela Ceturb, de utilização de veículo a diesel convertido para operar também com gás natural, foram analisados apenas sob a ótica financeira.

A motivação deve estar presente em toda a atuação administrativa. Existem variadas opções em termos de combustíveis menos poluentes para os ônibus (gás natural, biometano, biodiesel, diesel verde, hidrogênio, elétricos) assim como também existe a opção de utilizar veículos a diesel mais eficientes, como os modelos que atendem às normas de emissões Euro 6. Ademais, existe a estratégia de aumento da utilização do transporte coletivo pela população capixaba e a alternativa de investimento em conservação de rodovias para também reduzir as emissões de GEE através do não consumo desnecessário de diesel.

Vê-se, desta forma, que priorizar uma tecnologia (no caso, ônibus elétricos) em detrimento às demais, sem adequada fundamentação, traz o risco de ineficiência da proposta de descarbonização do Transcol, com potencial inclusive de desperdício de recursos públicos, uma vez que a eletrificação da frota, neste momento, advirá de recursos provenientes de operação de crédito junto ao BNDES, cuja simulação do fluxo de pagamento consta da Nota Técnica 4/2025/SUDIP ([Anexo 4.552/2025](#)).

Sobre os veículos que atendem à norma Euro 6, deve ser pontuado que já estão em operação no Transcol e a expectativa é que, até o final de 2025, chegue ao número de 440 veículos, o que corresponderá a 23,7% do total de ônibus da frota<sup>16</sup>. Estes veículos possuem capacidade de redução de 80%

---

16 Considerando a quantidade de 1.856 ônibus informada pelo Ceturb – [Anexo 4535/2025](#).



das emissões de GEE<sup>17,18</sup>. Deve ser pontuado que a entrada em operação destes veículos não representa nenhum custo adicional para o Estado nem para os usuários do Transcol, visto já se tratar de obrigação contratual dos consórcios operadores<sup>19</sup>. Dito de outra forma, a estratégia TR3.1.2 (aumento da eficiência energética do transporte coletivo urbano) do plano de descarbonização já está sendo posta em prática sem dispêndio de recursos públicos.

Com relação a veículos movidos a gás natural ou biometano, também há iniciativas de testes no âmbito do Governo do Estado<sup>20</sup>. Há previsão de inaugurar, ainda em 2025, a primeira usina de biometano do Estado<sup>21</sup> e o Governo do Estado anunciou negociação para construção de mais duas usinas<sup>22</sup>. Há, inclusive, previsão de investimentos privados em caminhões movidos a biometano<sup>23</sup>. Com relação ao gás natural, o Estado do Espírito Santo tem se consolidado como o quarto maior produtor do país, respondendo por 2,43% da produção nacional<sup>24</sup>, conforme dados de 2024.

Conforme publicação da Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos (NTU)<sup>25</sup>, o gás natural é capaz de atingir redução de 20% a 25% nas emissões de CO<sub>2</sub> ao substituir o diesel. O biometano, por sua vez, em substituição ao diesel pode reduzir em cerca de 90% a 95% as emissões de CO<sub>2</sub> no transporte público.

Relativamente aos ônibus elétricos, ainda que não sejam emitidos poluentes diretamente durante sua operação, deve-se ter em mente as emissões indiretas geradas durante a produção de eletricidade para recarregá-los, a pegada de carbono gerada durante sua fabricação (a produção de baterias é um processo intensivo em energia e materiais, notadamente água<sup>26</sup>) não pode ser desprezada e o descarte das baterias após o fim de sua vida útil também traz impactos ambientais adicionais quando comparado com veículos com outras tecnologias (a diesel ou a gás, por exemplo).

Decisões de investimento do setor público devem ser precedidas de uma análise formal de viabilidade socioeconômica, a fim de determinar a contribuição do projeto para o bem-estar da sociedade<sup>27</sup>. A demonstração da relação custo-benefício e o interesse econômico e social também são requisitos

- 
- 17 Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/assuntos/noticias-1/noticia-mcid-n-1315>. Acesso em: 9 set. 2025.
- 18 Disponível em: <https://gvbus.org.br/transcol-tera-mais-de-270-onibus-euro-6-ate-o-fim-do-ano/?amp=1>. Acesso em: 9 set. 2025.
- 19 Conforme previsão do Projeto Básico que regeu o Edital 2/2014 (Anexo 4530/2025, fl. 104), os veículos que venham a operar o sistema Transcol devem possuir motorização que atenda à fase do PROCONVE (programa de controle de poluição do ar por veículos automotores) em vigência no ano de sua fabricação. As exigências da fase atual do programa, denominada PROCONVE 8 ou P8, são estabelecidas na Resolução Conama 490/2018, de atendimento obrigatório desde 1º/1/2023, norma esta equivalente à Euro 6.
- 20 Disponível em: <https://serd.es.gov.br/Not%C3%ADcia/governo-entrega-novos-onibus-climatizados-para-o-transcol-e-testa-modelo-movido-a-gas-e-biometano>. Acesso em: 9 set. 2025.
- 21 Disponível em: <https://www.agazeta.com.br/es/economia/primeira-usina-de-biometano-do-es-comeca-a-ser-construida-em-cariacica-0125>. Acesso em: 10 set. 2025.
- 22 Disponível em: <https://www.agazeta.com.br/es/economia/governo-do-es-negocia-a-construcao-de-tres-usinas-de-biometano-0224>. Acesso em: 10 set. 2025.
- 23 Disponível em: <https://www.agazeta.com.br/es/economia/empresa-do-es-vai-investir-r-20-milhoes-para-ter-frota-com-caminhões-a-biometano-0925>. Acesso em: 24 set. 2025.
- 24 Disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/boletins-anp/boletins/arquivos-bmppgn/2024/dezembro.pdf>. Acesso em: 10 set. 2025.
- 25 Anexo 4692/2025, fl. 22.
- 26 Disponível em: <https://portal.fgv.br/artigos/o-dilema-verde-o-que-descobri-sobre-carros-eletricos-apos-um-ano-pesquisando-sua-producao>. Acesso em: 19 set. 2025.
- 27 Banco Mundial [Jay-Hyung dim, Jonas Arp Fallov e Simon Groom]. 2020. **Public Investment Management Reference Guide**. International Development in Practice. Washington, D.C: World Bank. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10986/33368>. Acesso em: 19 set. 2025.



previstos no art. 32, § 1º, da [Lei Complementar 101/2000 \(LRF\)](#)<sup>28</sup>, para contratação de operação de crédito.

O ponto de partida da análise é o conflito insuperável entre a decisão administrativa e o próprio planejamento governamental. O **Plano Estadual de Descarbonização** do Espírito Santo, elaborado com suporte técnico especializado, classifica as estratégias de abatimento de emissões no transporte segundo o Custo Marginal de Abatimento — métrica internacionalmente reconhecida que expressa, em dólares por tonelada de CO<sub>2</sub> equivalente evitada, a eficiência econômica de cada rota tecnológica.

Diretriz / Estratégia	MAC (USD/tCO <sub>2</sub> e)	Avaliação
Diretriz 1 — Combustíveis Alternativos (biometano, gás)	<b>US\$ 54,70</b>	Melhor custo-benefício
Diretriz 2 — Eletrificação da Frota (estratégia adotada)	<b>US\$ 237,60</b>	Pior custo-benefício

Segundo esse Plano, os combustíveis alternativos (biometano, gás natural) representam a Diretriz 1, com MAC de US\$ 54,70/tCO<sub>2</sub>e — o melhor custo-benefício disponível. A eletrificação da frota, por sua vez, corresponde à estratégia de pior desempenho econômico, com MAC de US\$ 237,60/tCO<sub>2</sub>e.

**O Estado, ao optar pela eletrificação sem apresentar qualquer justificativa técnica que supere ou atualize as conclusões de seu próprio Plano, não está apenas ignorando uma recomendação interna — está contradizendo formalmente**

28 Art. 32. O Ministério da Fazenda verificará o cumprimento dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito de cada ente da Federação, inclusive das empresas por eles controladas, direta ou indiretamente.

§ 1º O ente interessado formalizará seu pleito fundamentando-o em parecer de seus órgãos técnicos e jurídicos, demonstrando a relação custo-benefício, o interesse econômico e social da operação e o atendimento das seguintes condições:

I - existência de prévia e expressa autorização para a contratação, no texto da lei orçamentária, em créditos adicionais ou lei específica;

II - inclusão no orçamento ou em créditos adicionais dos recursos provenientes da operação, exceto no caso de operações por antecipação de receita;

III - observância dos limites e condições fixados pelo Senado Federal;

IV - autorização específica do Senado Federal, quando se tratar de operação de crédito externo;

V - atendimento do disposto no [inciso III do art. 167 da Constituição](#);

VI - observância das de/mais restrições estabelecidas nesta Lei Complementar.



## seu próprio instrumento de planejamento com recursos públicos de R\$ 150 milhões.

Os números são eloquentes: a **eletrificação da frota** — estratégia que o Estado pretende adotar ao custo de **R\$ 150 milhões** — apresenta um MAC de **US\$ 237,60/tCO<sub>2</sub>e**, valor **4,3 vezes superior** ao MAC dos combustíveis alternativos (US\$ 54,70/tCO<sub>2</sub>e), classificados pela Diretriz 1 do mesmo Plano como a rota de melhor custo-benefício.

A Auditoria identificou três distorções metodológicas graves no estudo de viabilidade econômico-financeira que embasou a operação de crédito junto ao BNDES, todas convergindo no sentido de superestimar a atratividade do projeto:

Parâmetro	Valor no Estudo	Valor Real de Mercado	Distorção
Crédito de carbono (Corsia)	<b>USD 97,00/tCO<sub>2</sub>e</b>	<b>USD 3,46/tCO<sub>2</sub>e</b>	<b>~28× superior</b>
Energia elétrica (kWh)	<b>R\$ 0,65/kWh</b>	<b>R\$ 0,96 – R\$ 1,05/kWh</b>	<b>Até 62% a mais</b>
Custo de meia vida (bateria)	<b>10% do veículo</b>	<b>~40% do veículo</b>	<b>4× subestimado</b>

A mais grave dessas distorções é a adoção de **US\$ 97,00/tCO<sub>2</sub>e** como receita projetada com créditos de carbono via mecanismo Corsia, quando o valor de mercado efetivo gira em torno de **US\$ 3,46/tCO<sub>2</sub>e** — diferença de aproximadamente **28 vezes**. Essa premissa distorce estruturalmente o cálculo do **Valor Presente Líquido (VPL)** e da **Taxa Interna de Retorno (TIR)**, tornando economicamente atrativo um projeto que, sob condições reais de mercado, pode não ser viável.

A subestimação do custo da energia elétrica agrava o quadro: enquanto o estudo adotou **R\$ 0,65/kWh**, a própria CETURB/ES já registrava pagamentos entre **R\$ 0,96 e R\$ 1,05/kWh** nas estações de recarga existentes — desvio de até 62% que compromete diretamente a projeção de custos operacionais. Ignorar o custo de meia vida das

baterias, estimado em **40% do valor do veículo novo** (ante 10% nos modelos a diesel), amplifica ainda mais a subestimação.

O conjunto dessas distorções não configura mera imprecisão técnica tolerável: caracteriza **erro metodológico estrutural** que

**Parecer Técnico Semobi - Justificativa BNDES**

Investimento REFROTA ES (Total)	R\$	150.000.000	?
Taxa Mínima de Atratividade (TMA)	% ao ano	8,5	
Consumo de óleo diesel ônibus - por km	litro	0,3987	X
Preço do óleo diesel (R\$/litro)	R\$	5,40	X
Consumo energia elétrica por km	Kw/H	0,4844	
Preço energia elétrica - maio2025 (Kw/h)	R\$	0,65	
Distância percorrida ônibus dia	Km	250	
Despesa por km - Ônibus Diesel	R\$	0,84	
Despesa por km - Ônibus Elétrico	R\$	0,63	
Geração de CO2 por litro de Diesel	Kg	3,10	
Valor tonelada de CO2 equivalente	USD	US\$ 97	
Custo operacional por retenção trânsito	R\$/km	1,75	
Valor residual ativos em final de Plano	%	60	
Valor residual ativos em final de Plano	%	40	
<b>Modelo Determinístico</b>		<b>Indicador</b>	
Relação Benefício/Custo (B/C)		1,13	
Valor Presente Líquido (VPL)		R\$19.105.951,49	
Taxa Interna de Retorno (TIR)		10,88 % a.a.	
Payback- time ajustado a TMA 8,5%a.a.		9,3 anos	

invalida as conclusões do estudo de viabilidade como fundamento para um compromisso financeiro de **R\$ 150 milhões**. Decisões de investimento público de tal magnitude exigem premissas aderentes à realidade — e não projeções otimistas que induzem o gestor e a sociedade a erro. A irregularidade se aprofunda quando se examina que o **Parecer Técnico elaborado pela SEMOBI/ES para instruir o processo de captação junto ao BNDES** — o qual deveria demonstrar a relação custo-benefício e o interesse econômico e social da operação — **foi construído sobre premissas que contradizem, sem qualquer justificativa, tanto os dados do Plano Estadual de Descarbonização quanto os valores reais já registrados pela própria CE-TURB/ES na operação dos veículos elétricos existentes.**

Em vez de sustentar a decisão com evidências, o parecer foi utilizado para validar retroativamente uma escolha já feita: o que deveria ser fundamento tornou-se justificativa a posteriori.

Um elemento de particular gravidade, porquanto frequentemente ignorado no debate sobre eletrificação, é que o Sistema TRANSCOL já dispõe, no âmbito dos próprios Contratos de Concessão vigentes, de um mecanismo de descarbonização sem custo adicional ao erário: a obrigação contratual de as concessionárias renovarem a frota com veículos que atendam à norma Euro 6 — tecnologia que reduz em até 80% as emissões de gases poluentes em relação aos padrões anteriores.



A expectativa era de que, até o final de 2025, os veículos Ônibus Diesel Euro 6 correspondessem a 23,7% da frota total do Sistema TRANSCOL, sem qualquer dispêndio público adicional. O estudo de viabilidade da SEMOBI/ES, contudo, comparou os ônibus elétricos com tecnologias diesel obsoletas, utilizando dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) de 2011 — época em que os padrões de emissão eram dramaticamente mais poluentes.

Ao estabelecer esse parâmetro de comparação artificialmente desfavorável ao diesel, o ganho ambiental da eletrificação foi inflado nos relatórios, ocultando que soluções mais econômicas já estão em plena implementação no sistema por força de obrigação contratual preexistente.

O Princípio do *menor ônus ao erário* — corolário da economicidade constitucionalmente exigida — impõe que, diante de duas rotas aptas a alcançar o mesmo objetivo público, o gestor adote a menos onerosa, ou justifique, com dados concretos, por que os ganhos adicionais da alternativa mais cara compensam o custo marginal correspondente. Essa demonstração não foi feita.

O conjunto das irregularidades identificadas neste achado revela não uma falha isolada de governança, mas um padrão de decisão que antecede e instrumentaliza a técnica: **a escolha pela eletrificação foi feita antes dos estudos, os estudos foram construídos para justificá-la e os dados foram selecionados para sustentar as premissas que tornavam o projeto viável no papel.**

A política ambiental é legítima em seus propósitos — mas a legitimidade dos objetivos não confere regularidade aos meios, especialmente quando esses meios envolvem endividamento público de R\$ 150 milhões, contradição com o planejamento governamental vigente e utilização de premissas que distorcem a realidade em até 28 vezes. A manutenção do achado é a única resposta compatível com a função constitucional deste Tribunal.

Veja agora a análise empreendida pela **Instrução Técnica Conclusiva 00755/2026** (evento 152), abaixo transcrita:

### 3.4.5 Análise

O achado aponta falhas de governança contratual da Semobi relativas **(I)** à fundamentação para justificar a aquisição de ônibus elétricos e estações de recarga para o Transcol no âmbito do Novo PAC e **(II)** à ausência de registro em regular processo administrativo da iniciativa formalizada entre o Estado do ES e a GIZ para embasar investimentos diretos do Estado na aquisição de ônibus elétricos e estações de recarga no Transcol.

O RA demonstrou expressamente que o Parecer Técnico (evento 119), datado de 27/6/2025, elaborado para atender ao disposto no §1º, do art. 32, da LRF e instruir o processo de captação de recursos junto ao Governo Federal, no âmbito do Novo PAC, para aquisição de ônibus elétricos, apresentou dados não fundamentados, excessivamente otimistas e até desatualizados, que contradizem, sem qualquer justificativa, os dados oficiais constantes no Plano de Descarbonização do ES, que apontam que o melhor custo-benefício para a renovação da frota, visando à redução de emissões de CO2 (GEE), seria a substituição dos ônibus à diesel por ônibus movidos por combustíveis alternativos (Estratégia TR1.3 - fomento ao uso de combustíveis alternativos por veículos de transporte coletivo de passageiros) e que o pior custo-benefício seria a eletrificação da frota (Estratégia TR2.1 - eletrificação dos veículos do transporte coletivo de passageiros urbanos).

Importante destacar que nem a Ceturb e nem a Semobi sequer adentraram no mérito desses apontamentos feitos pelo RA 15/2025-3, presumindo-se que as conclusões da equipe de auditoria estão corretas, ou, dizendo em outras palavras, os notificados admitem que o Parecer Técnico (evento 119), sem qualquer justificativa, deixou de utilizar os dados do Plano de Descarbonização do ES para endossar, com base em outros dados, não fundamentado em qualquer estudo, a escolha da estratégia de modernização da frota do transporte coletivo urbano de passageiros com pior custo-benefício, que, segundo o Plano de Descarbonização do ES é a Estratégia TR2.1 - eletrificação dos veículos do transporte coletivo de passageiros urbanos.

Em contraponto, não se pode deixar de considerar que o Plano de Descarbonização do ES foi elaborado em 2022, com base em dados coletados até 2021, quando a eletrificação de veículos pesados parecia uma realidade distante para o Brasil, o que atualmente não é mais uma premissa verdadeira, especialmente quanto à eletrificação dos ônibus utilizados para o transporte público coletivo urbano de passageiros.

Não se pode desconsiderar, também, que **(I)** os veículos elétricos têm outras vantagens em relação aos veículos à combustão, além da menor emissão de GEE, como a redução de ruídos e de ondas de calor, que no caso da grande Vitória são fatores de conforto e bem-estar social relevantes não só para os usuários do Transcol, mas para a sociedade em geral afetada, e **(II)** eventual investimento direto do Estado em aquisição de ônibus elétricos e estações de recarga para o Transcol pode ser compensado pela redução do subsídio, em razão da redução dos custos de operação e manutenção desses ônibus pelas concessionárias, no processo de reequilíbrio econômico-financeiro em curso.



Não obstante isto, é indispensável que o Estado do ES justifique fundamentadamente a escolha pela eletrificação da frota do Transcol em detrimento de outras estratégias constantes no Plano de Descarbonização do ES com melhor custo-benefício, apontando, inclusive, igualmente de forma tecnicamente fundamentada, eventual alteração das conclusões do Plano de Descarbonização do ES em razão da desatualização dos dados utilizados para sua elaboração.

Inaceitável, também, a alegação da Semobi de que as informações do projeto em andamento entre o Estado do ES e a GIZ somente serão formalizadas em processo depois de concluídas, pois é obrigatório que qualquer parceria implementada por entes públicos seja formalizada através de regular processo administrativo, com transparência e acesso a qualquer interessado, ressalvado justificado sigilo, que, porém, não autoriza a ausência do regular processo administrativo para registro dos atos praticados, em sua ordem cronológica, uma vez que a informação pública não pode ser mantida informalmente pelos gestores públicos.

Diante do exposto, sugere-se a **manutenção do achado** e a **expedição de determinação à Semobi**, na pessoa do Sr. Secretário, a fim de: **(I)** justificar, tecnicamente, de maneira prévia e fundamentada, a realização de investimentos diretos pelo Estado do Espírito Santo na frota do Sistema Transcol, para redução de emissão de gases de efeito estufa, através de robustos estudos de avaliação custo-benefício de cada uma das alternativas, considerando **(a)** a utilização de gás natural, biometano, biodiesel, diesel verde, hidrogênio, eletricidade, veículos a diesel mais eficientes, **(b)** programas de incentivo à utilização do transporte coletivo, **(c)** a ótica da sociedade, por meio da realização de pesquisas, consultas e audiência públicas, **(d)** o custo de oportunidade de cada opção, **(e)** o ciclo de vida de cada opção e seus impactos ambientais da produção à operação, **(f)** o cálculo de indicadores de viabilidade e **(g)** os custos diretos e indiretos de cada alternativa, riscos, pontos fortes, pontos fracos, fraquezas e oportunidades, de modo a produzir uma robusta fundamentação que respalde a decisão, conforme destacado no RA 15/2025-3 e nesta ITC, e **(II)** no prazo de até 30 dias, autuar no E-Docs, em ordem cronológica, os atos, ações e estudos já desenvolvidos pela GIZ, devendo os demais atos, ações e estudos ser inseridos no E-Docs à medida que forem produzidos, em cumprimento aos princípios da publicidade e da transparência administrativa.

A própria SEMOBI/ES admitiu, em sede de instrução, que **os estudos técnicos ainda estão em curso**. Essa admissão é juridicamente determinante: ela confirma que a decisão de investir em eletrificação — com todas as suas implicações financeiras e contratuais — foi tomada **antes** da conclusão da fundamentação técnica que deveria ampará-la. Trata-se de inversão lógica e jurídica inadmissível: **a motivação do ato administrativo não pode ser construída após a decisão, para justificá-la retrospectivamente**.

A consequência prática é grave: documentos que embasam decisão de investimento público da ordem de R\$ 150 milhões não integram o processo administrativo, não estão disponíveis para o controle social e não foram submetidos ao escrutínio do controle externo no momento oportuno. A informação pública não pode ser gerida informalmente pelos agentes públicos até que lhes convenha formalizá-la.

Concluiu-se, nestes moldes, que o achado deve ser mantido, nos termos propostos pela **Instrução Técnica Conclusiva 00755/2026** (evento 152).

### **3.1.5 A5(Q3) – Deficiência de planejamento do projeto de inclusão de ônibus elétrico no Sistema TRANSCOL**

*Da deficiências graves de planejamento (A5): O projeto apresenta fragilidades como a ausência de regulamentação, falta de definição clara sobre a localização das estações de recarga e inexistência de planos para treinamento de pessoal de operação e manutenção; e, Incompatibilidade orçamentária e legal (A5): O Relatório apontou que a subvenção pretendida para a aquisição dos veículos pode violar a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que proíbe o destino de recursos para empresas privadas de fins lucrativos em investimentos que se incorporem ao seu patrimônio. Além disso, não há crédito orçamentário específico na Lei Orçamentária Anual (LOA) para esse fim*

O **Achado A5 (Q3)** concentra a dimensão mais operacional e orçamentária das irregularidades identificadas no projeto TRANSCOL-E e, por isso, tem caráter de convergência em relação aos achados anteriores: se os Achados 1 a 4 demonstraram a inversão de encargos contratuais, a ausência de diagnóstico técnico e a contradição com o planejamento governamental vigente, o presente achado demonstra que o projeto, ainda que todas essas deficiências fossem superadas, não poderia avançar na forma proposta — pois viola normas orçamentárias vigentes, ignora alertas do próprio controle interno do Estado, pretende repassar recursos públicos para patrimônio privado irreversível e estrutura uma captação de R\$ 150 milhões sem as condições técnicas, regulatórias e financeiras mínimas para sua execução regular.

Veja o que diz o **Relatório de Auditoria 00015/2025** (evento 10):



Como já apresentado na Visão Geral, a [Lei 12.417/2025](#) autoriza o Governo do Estado a contratar operação de crédito com o BNDES até o valor de R\$ 150.000.000,00, no âmbito do Novo PAC do Governo Federal, dentro da modalidade Renovação de Frota - REFROTA, destinados a atender ao Programa de Descarbonização do Transporte Público Urbano - TRANSCOL-E.

No bojo do Processo E-Docs 2024-Z2R2W<sup>29</sup>, foi inserido um folheto do BNDES ([Anexo 4548/2025](#)) tratando do crédito para projetos selecionados no Novo PAC, para renovação de frota.

Com relação à análise do projeto pelo BNDES, no âmbito da infraestrutura de recarga dos veículos elétricos, há a previsão de análise do que segue<sup>30</sup>:

Infraestrutura de recarga para ônibus elétricos: **diagnóstico da infraestrutura de recarga, incluindo matriz de responsabilidade sobre eventuais obras e avaliação da capacidade de fornecimento de energia elétrica por parte da distribuidora local.**

[g.n.]

Já se observa, por parte da entidade financiadora, preocupação com a infraestrutura de recarga dos ônibus elétricos, visto se tratar de um crucial aspecto para a operação dos veículos.

A Decisão CCOP 153/2024-BNDES ([Anexo 4549/2025](#)), que autorizou a contratação da operação de crédito, apresenta algumas condições gerais para a operação, como a seguinte<sup>31</sup>:

1 - CLIENTE: ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

[...]

**3 - Valor do Crédito e Finalidade: até R\$ 150.000.000,00 (cento e cinquenta milhões de reais), para aquisição de ônibus elétricos a bateria e seus equipamentos de recarga, novos, de fabricação nacional, habilitados no CFI do Sistema BNDES no âmbito do programa Fundo Clima, na lista de “Habilitações - Linhas/Programas de financiamento”, para utilização no serviço público de transporte coletivo.**

[...]

**5.1 - Prazo de Utilização: até 6 (seis) meses, a contar da data da formalização jurídica da operação, sem prejuízo de poder o BNES, ao abrigo das garantias constituídas neste Contrato, prorrogar o referido prazo, antes de seu termo final, ou conceder prazo adicional;**

[g.n.]

Das condições gerais transcritas acima, merece destaque o prazo de utilização dos recursos, qual seja, seis meses a contar da formalização jurídica da operação, e a finalidade do recurso, que é:

29 Trata da submissão de projeto ao BNDES, no âmbito do Novo PAC do Governo Federal para aquisição de 50 ônibus elétricos, desenvolvimento de uma rede com 20 estações de carregamento rápido para os veículos e treinamento de motoristas, técnicos e operadores para operação e manutenção dos veículos elétricos, no valor de até R\$ 150.000.000,00.

30 [Anexo 4548/2025](#), fl. 8.

31 [Anexo 4549/2025](#), fl. 4.



aquisição de ônibus elétricos a bateria e seus equipamentos de recarga, novos, de fabricação nacional, habilitados no CFI do Sistema BNDES no âmbito do programa Fundo Clima, na lista de “Habilitações – Linhas/Programas de financiamento”, para utilização no serviço público de transporte coletivo.

Ora, não há previsão, na finalidade da operação de crédito a ser contratada, de utilização dos recursos para treinamento de eventual pessoal de operação e manutenção dos veículos e das estações de recarga, embora o Documento Inicial para Captação (DIC) ([Anexo 4555/2025](#)), nas soluções propostas<sup>32</sup>, trate da aquisição dos ônibus elétricos, infraestrutura de carregamento e capacitação de profissionais.

[...]

Desta forma, conforme as condições específicas acima transcritas, o Estado do Espírito Santo, para ter acesso a cada parcela do financiamento, em caso de transferência de capital para investimento dos Consórcios operadores do Transcol, deve apresentar a origem dos preços de referência adotados para a subvenção/transferência de capital, podendo o BNDES se reservar o direito de limitar sua participação no valor dos bens financiados em virtude da adoção dos referenciais de preços adotados.

O Estado do Espírito Santo deve também comprovar, em até 180 dias após o término do prazo de utilização dos recursos, a implantação da infraestrutura mínima necessária à operação dos ônibus financiados, incluindo estações de recarga e planejamento das rotas. Ademais, os recursos devem ser transferidos diretamente para os fornecedores dos veículos, sendo vedado transferir os recursos para os concessionários operadores do serviço.

Considerando que o prazo de utilização dos recursos é de até seis meses após a formalização jurídica da operação (prorrogável) e considerando a obrigação especial de, em até 180 dias a contar do prazo de operação, ter implantada a infraestrutura mínima de operação dos veículos elétricos, chegasse ao prazo de um ano entre a formalização da operação de crédito e a conclusão da infraestrutura de operação dos novos ônibus elétricos.

Ainda no bojo do Processo E-Docs 2024-Z2R2W, consta a Nota Técnica 4/2025 ([Anexo 4552/2025](#)) da subgerência da dívida pública do Estado (SU-DIP), com o seguinte trecho<sup>33</sup>:

O período de carência para esta operação de crédito será de 12 meses, enquanto o tempo para a utilização dos recursos será de 6 meses. Para fins de comparação, cabe informar que, nos contratos vigentes de dívida pública do Estado, apenas o subcrédito A do BNDES Segurança Pública apresentou um prazo de carência semelhante, com um período de utilização também de 12 meses; no entanto, a execução ficou muito além do prazo acordado, sendo finalizada em 34 meses. Ou seja, um período de quase três vezes o contratado.

[...]

**Levando em conta o histórico dos prazos de execução dos projetos pelo Estado, cabe ressaltar o curto período de carência, que**

32 [Anexo 4555/2025](#), fl. 2.

33 [Anexo 4552/2025](#), fls. 2-4.



**pode ter como consequência o início das amortizações do contrato antes do fim do prazo da execução.**

[g.n]

Em função do período de carência da operação de crédito (12 meses), há o risco, conforme apontado pela SUDIP, de o pagamento das parcelas da operação ter início antes do fim do prazo da execução, de forma que o Estado teria contratado uma operação de crédito e teria iniciado seu pagamento ao BNDES com o projeto ainda em andamento.

A partir do exposto até o momento, observa-se a necessidade de regulamentação e de planejamento da política de inclusão de ônibus elétricos no Transcol, como, por exemplo, procedimento para aquisição e início da operação dos veículos elétricos, valor unitário a ser desembolsado pelo Governo do Estado, quantidade e localização das estações de recarga e capacitação da mão de obra de operação dos veículos e das estações de recarga.

[...]

Observamos, portanto, que, no momento, não há regulamentação do procedimento de aquisição e início da operação dos novos ônibus elétricos, visto ainda estar, conforme informado pela Semobi, em desenvolvimento pela GIZ.

Com relação ao custo dos 50 novos ônibus elétricos, a Semobi estima em R\$ 133.837.500,00, que corresponde a um custo unitário de R\$ 2.676.750,00.

O projeto TRANSCOL-E estrutura-se em torno de uma operação de crédito de R\$ 150 milhões junto ao BNDES, vinculada ao Novo PAC e ao programa Fundo Clima, destinada à aquisição de 50 ônibus elétricos e seus equipamentos de recarga. Os prazos impostos pela operação são, por si sós, reveladores do grau de imprevisto que a cerca: seis meses para utilização dos recursos e 12 meses de carência antes do início das amortizações — janelas que desafiam o histórico concreto de execução de projetos do próprio Estado. Não se trata de avaliação abstrata: a Subgerência da Dívida Pública do Estado — SUDIP —, órgão da Secretaria de Estado da Fazenda do Espírito Santo (SEFAZ-ES) responsável por planejar, controlar e auditar a dívida pública contratual do Poder Executivo Estadual, formalizou alerta específico acerca desse risco, apontando que o único projeto comparável no histórico estadual — com prazo de utilização de 12 meses — levou 34 meses a ser concluído. O Estado pretende comprometer R\$ 150 milhões em uma operação cujo prazo de execução, à luz de seu próprio histórico, é praticamente inviável de ser cumprido dentro da carência contratada.

A irregularidade mais grave e objetiva do achado — porque prescinde de qualquer juízo de mérito sobre a política de descarbonização — é a violação direta e inequívoca das Leis de Diretrizes Orçamentárias – LDO de 2025 e 2026.

O art. 41 dessas leis proíbe a concessão de auxílios a entidades privadas com fins lucrativos. O projeto prevê que o Estado subsidie dois terços do custo de cada ônibus elétrico — o que, em 50 unidades, totaliza aproximadamente R\$ 133 milhões repassados a empresas privadas com fins lucrativos. O agravante é que os ônibus não são bens reversíveis ao patrimônio público ao final da concessão: integrarão definitiva e permanentemente o ativo das concessionárias. Subvencionar, com recursos públicos, a aquisição de bens que enriquecerão o patrimônio privado sem qualquer reversão ao erário configura, simultaneamente, violação à LDO e afronta ao Princípio da Supremacia do Interesse Público. A vedação legal é direta e não comporta interpretação extensiva que a afaste: o afastamento do achado, neste ponto, equivaleria à chancela tácita de uma operação que, na forma proposta, é juridicamente nula.

A ausência de amparo legal não se limita à LDO.

A Lei Orçamentária Anual de 2025 não contempla crédito específico para a aquisição de ônibus elétricos ou para qualquer modalidade de subvenção à renovação da frota do Sistema TRANSCOL. A SEMOBI/ES projeta suprir essa lacuna utilizando a *Ação Orçamentária 128* — destinada, por sua natureza jurídica e orçamentária, ao custeio do subsídio tarifário para cobertura de déficits operacionais do sistema — para financiar investimentos de capital na aquisição de ativos permanentes. Essa reclassificação configura desvio de finalidade orçamentária que viola os arts. 2.º e 15 da [Lei n.º 4.320/1964](#) e compromete a fidedignidade dos demonstrativos fiscais do Estado. O problema não se restringe apenas no aspecto contábil: a depender da interpretação adotada, o uso da *Ação 128* para esse fim poderia mascarar a real dimensão do compromisso financeiro assumido, dificultando o controle do cumprimento dos limites de endividamento e da regra de ouro inscrita no art. 167, inciso III, da [Constituição Federal](#).

O projeto avança também sem o arcabouço regulatório mínimo que operações desta complexidade e magnitude exigem. Não há regulamento que discipline o procedimento de aquisição e início da operação dos novos ônibus, os critérios de seleção de modelos e preços, as obrigações de cada parte ou os mecanismos de prestação de contas. A SEMOBI/ES informou que tais normas ainda estão em desenvolvimento pela Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) — mas o desenvolvimento de regras por instituição estrangeira, em parceria não formalizada em processo administrativo, não substitui a obrigação do Poder Concedente de editar instrumentos normativos próprios antes de comprometer recursos públicos. O Município de São Paulo — referência de boa prática citada pela ITC — exige, por força do Decreto n.º 62.147/2023, pareceres formais de vantajosidade econômica e termos aditivos prévios antes de qualquer subvenção a ônibus elétricos. O Estado do Espírito Santo avança sem qualquer salvaguarda equivalente, assumindo riscos que a experiência comparada já demonstrou serem plenamente gerenciáveis quando há vontade administrativa de adotar os instrumentos adequados.

O planejamento da infraestrutura de recarga é igualmente deficiente.

O projeto prevê a instalação de 20 novas estações, mas a SEMOBI/ES admitiu não possuir memória de cálculo para esse dimensionamento — número que, aliás, diverge das 16 estações mencionadas nos estudos iniciais do projeto ACOPLARE, sem que qualquer justificativa técnica explique a alteração. Não foram apresentados critérios metodológicos que fundamentassem a escolha dos terminais, a distribuição das estações ou os requisitos técnicos de carga. A ausência desse diagnóstico expõe o Estado ao risco de adquirir veículos que não poderão operar regularmente por insuficiência de infraestrutura de recarga — transformando R\$ 150 milhões em investimento ocioso.

O risco não é hipotético. A experiência concreta do próprio Sistema TRANSCOL fornece evidência objetiva: a conexão das duas estações de recarga já existentes consumiu 18 meses de tratativas com a distribuidora EDP, em razão de exigências

técnicas sobre disponibilidade de carga. O projeto pretende instalar 20 estações — dez vezes mais — sem que tenha havido qualquer consulta formal prévia à EDP sobre a viabilidade técnica de fornecimento de energia nos locais pretendidos. A SEMOBI/ES relatou apenas reuniões informais, sem processo administrativo que documente compromissos ou restrições técnicas. A sequência proposta — contratar dívida, adquirir veículos e depois verificar a viabilidade da infraestrutura — inverte a lógica elementar do planejamento e cria o risco real de que o Estado inicie o pagamento das parcelas do empréstimo de R\$ 150 milhões antes que um único ônibus elétrico adicional tenha rodado um quilômetro em benefício da população.

O **Relatório de Auditoria 00015/2025** (evento 10) apontou a **ausência de um Plano de Ação para o treinamento** da mão de obra especializada necessária. Até o momento, não há cronogramas para a capacitação de motoristas, eletricitas e mecânicos para a nova tecnologia. A SEMOBI/ES alegou que o treinamento será desenvolvido futuramente junto aos estudos técnicos da Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ). Entretanto, o BNDES exige evidências de infraestrutura e planejamento operacional para a liberação de parcelas do crédito. A falta de pessoal preparado pode resultar em degradação prematura dos veículos ou falhas graves na operação.

O alerta da SUDIP — na condição de órgão de controle com vistas a preservar a saúde financeira do Estado — é, nesse contexto, particularmente revelador. Tratar essa manifestação técnica como consideração periférica, e não como sinal de alarme que exige reformulação do cronograma financeiro, configura imprudência administrativa qualificada: o Estado assumiria ônus financeiro imediato e certo — parcelas mensais de uma dívida de R\$ 150 milhões — sem o correspondente benefício social de ter ônibus elétricos circulando, porquanto a infraestrutura que viabiliza sua operação estaria ainda em construção.

Diante da gravidade, a Auditoria recomendou que o Estado se **abstenha de realizar repasses** sem o saneamento das falhas. As medidas corretivas incluem a edição de

regulamento com diretrizes mínimas de transparência e vantajosidade econômica. Deve-se garantir que os recursos estatais não se incorporem ao patrimônio privado de forma indenizável futuramente. A manutenção do achado é considerada necessária para inibir a materialização de irregularidades graves e iminentes. O projeto TRANS-COL-E deve ser estruturado com base em pareceres que demonstrem economia a longo prazo. Sem planejamento, o risco de desperdício de recursos e descumprimento legal é extremamente elevado.

A **Instrução Técnica Conclusiva 00755/2026** (evento 152) concluiu pela manutenção integral do achado e propôs determinações ao Governo do Estado e à SEMOBI/ES que abrangem a correção das vedações orçamentárias, a edição de regulamento com diretrizes mínimas de transparência e governança, a formalização das tratativas com a EDP, a elaboração de cronograma de capacitação de mão de obra e a adequação orçamentária prévia a qualquer desembolso. Veja:

### 3.5.5 Análise

O RA 15/1205-3 aponta em síntese a necessidade de regulamentação e de planejamento da política de inclusão de ônibus elétricos no Transcol, como, por exemplo, a criação de procedimento para aquisição e início da operação dos veículos elétricos, valor unitário a ser desembolsado pelo Governo do Estado, quantidade e localização das estações de recarga e capacitação da mão de obra de operação dos veículos e das estações de recarga, citando como boa prática as normas do Município de São Paulo em objeto semelhante ao que o Estado do ES pretende implementar.

Mais uma vez, a Semobi e a Certurb não se manifestaram sobre o mérito dos apontamentos, limitando-se a alegar que não existe a regulamentação sobre os procedimentos de aquisição, operação e manutenção dos ônibus elétricos e estações de recarga porque estudos com essa finalidade estão em andamento e ainda carecem de conclusão pela Fipe e pela Giz.

As propostas de determinações feitas no RA 15/2025-3 são as seguintes:

#### 2.5.3 Situação encontrada

[...]

i) *Regulamentação da política de inclusão de ônibus elétricos no Transcol*

[...]



*Sugere-se que também seja determinado à Semobi, antes de realizar qualquer despesa para inclusão de ônibus elétricos no Transcol, que edite regulamento e/ou Termo Aditivo aos contratos de concessão com as seguintes diretrizes mínimas:*

- Previsão de que os custos de depreciação e amortização da parcela vinculada ao repasse estatal não comporão a base tarifária dos consórcios operadores do Transcol;*
- Previsão de não consideração da parcela dos investimentos custeados com recursos estatais para fins de cálculo da remuneração contratual dos consórcios, nos termos do art. 35 do Decreto 62.147/2023 do Município de São Paulo;*
- Previsão de necessidade de pareceres da Secretaria de Planejamento e/ou da Secretaria da Fazenda que demonstrem a vantajosidade, em termos econômicos, considerando todo o período da concessão, da realização do repasse estatal, em comparação à alternativa de realização do investimento exclusivamente com capital próprio dos operadores, nos mesmos termos do art. 35 do Decreto 62.147/2023 do Município de São Paulo;*
- Caso se opte pelo modelo de subvenção/transferência de capital aos consórcios, autorização expressa do Poder Concedente para inclusão de novos ônibus elétricos, após análise de adequação, ao Transcol, do modelo de veículo a ser adquirido, nos moldes da Portaria Conjunta SMT.SETRAM/SEF 2/2023;*
- Caso se opte pelo modelo de subvenção/transferência de capital aos consórcios, previsão de que o valor a ser subvencionado não poderá ser superior à diferença entre os preços de referência do ônibus elétrico e do ônibus a diesel, conforme valores calculados e divulgados periodicamente pela Semobi conforme a categoria de cada veículo constante do Anexo II.3 do Edital 2/2014;*
- Caso se opte pelo modelo de subvenção/transferência de capital aos consórcios, previsão de transferência da parcela estatal diretamente ao fornecedor do veículo, sendo vedada a transferência do recurso para os consórcios, tal como previsto nas condições específicas da operação de crédito junto ao BNDES e na Portaria Conjunta SMT.SETRAM/SEF 2/2023;*
- Caso se opte pelo modelo de licitação pública e posterior repasse dos veículos aos consórcios operadores, previsão do valor a ser ressarcido, pelos consórcios, ao Governo do Estado, relativo ao valor que estes deixaram de despender em investimento na frota;*



- Previsão de que o repasse estatal não se incorporará, de nenhuma forma, ao patrimônio dos consórcios, nos termos do art. 21 da Lei 4.320/1964;
- Previsão de que o valor relativo ao repasse estatal integrará, exclusivamente, o patrimônio do Poder Concedente;
- Previsão de que o valor relativo ao repasse estatal não será indenizável à Concessionária quando de eventual extinção antecipada da concessão;
- Previsão de que os veículos adquiridos com repasse estatal deverão permanecer no sistema Transcol, e o desatendimento desta condição implicará o ressarcimento, ao Poder Concedente, do repasse estatal, sem prejuízo de demais penalidades aplicáveis;
- Previsão de ressarcimento, em montante financeiro, dos consórcios à Semobi dos valores não depreciados ou amortizados da parcela relativa ao repasse estatal, em caso de extinção da concessão, ou do valor residual do ônibus elétrico também da parcela relativa ao repasse, quando estes chegarem ao fim de sua vida útil;
- Previsão de que o repasse estatal será registrado, pelo Poder Concedente, em item patrimonial específico, com vistas a atender o art. 21 da Lei 4.320/1964;
- Previsão de fiscalização por parte da Ceturb (ou de quem venha eventualmente a receber a incumbência de fiscalização do Transcol) das rotinas de manutenção e operação dos veículos elétricos adquiridos com recursos públicos, com vistas a evitar sua degradação prematura;
- Previsão de revisão contratual relativa aos custos que serão desembolsados, a menor, pelos consórcios operadores, de operação e manutenção, visando à modicidade tarifária;
- Previsão de que a reciclagem ou descarte de baterias ao fim de sua vida útil deve seguir todos os requisitos previstos nas legislações nacional, estadual e municipais aplicáveis, observadas também as diretrizes estratégicas e as políticas estabelecidas pelas entidades financiadoras, nos moldes da Portaria Conjunta SMT.SETRAM/SEF 2/2023.

[...]

## **2.5.9 Proposta de encaminhamento**

[...]

### **2.5.9.1 (...)**



*Sugere-se a esta Corte de Contas que, caso mantidos os apontamentos deste achado, seja expedida determinação ao Governo do Estado do Espírito Santo para que, tendo em vista a vedação constante nas LDO 2025 e 2026, se abstenha de realizar qualquer repasse para inclusão de ônibus elétricos no Transcol antes de ter sancionado Lei alterando as LDO 2025 e 2026 a fim de permitir tal despesa, caso seja de seu interesse realizar este investimento, conforme fundamentação deste achado.*

[...]

#### **2.5.9.2 (...)**

*Sugere-se a esta Corte de Contas que, caso mantidos os apontamentos deste achado, seja expedida determinação ao Governo do Estado do Espírito Santo para que, caso seja de seu interesse manter o investimento em inclusão de ônibus elétricos para o Transcol, se abstenha de realizar os investimentos antes de incluir na Lei Orçamentária Anual, de 2025 ou de 2026, se o investimento for realizado apenas neste último ano, crédito orçamentário específico para o projeto de inclusão, sendo vedada a utilização da ação orçamentária 128 – subsídio ao transporte público, constante do programa 859 – mobilidade urbana, do orçamento destinado à Semobi, que se destina ao subsídio tarifário para cobertura de déficit operacional, vedada também as demais ações orçamentárias que compõem o programa 859 - mobilidade urbana do orçamento destinado à Semobi.*

[...]

#### **2.5.9.3 (...)**

*Sugere-se a esta Corte de Contas que, caso mantidos os apontamentos deste achado, seja expedida determinação à Semobi para que se abstenha de realizar investimentos na eletrificação da frota do Transcol antes de definir os locais de instalação das estações de recarga, suas quantidades e especificações, realizando tratativas formais com a EDP sobre a disponibilidade de carga nos locais pretendidos e a viabilidade técnica de suas instalações.*

[...]

#### **2.5.9.4 (...)**

*Sugere-se a esta Corte de Contas que, caso mantidos os apontamentos deste achado, seja expedida determinação à Semobi para que se abstenha de realizar investimentos na eletrificação da frota do Transcol antes de elaborar plano de ação/cronograma para treinamento de mão de obra e*



*operação e de manutenção dos novos ônibus elétricos do Transcol e de efetivamente realizar o treinamento.*

[...]

#### **2.5.9.5 (...)**

*Sugere-se a esta Corte de Contas que, caso mantidos os apontamentos deste achado, seja expedida determinação à Semobi para que se abstenha de realizar investimentos na eletrificação da frota do Transcol antes de editar regulamento com as diretrizes mínimas contidas na fundamentação do achado.*

Entende-se que os apontamentos e as propostas de determinações feitas no achado são pertinentes e necessárias no âmbito da política pública de eletrificação da frota do Transcol com investimentos do Estado e, por esse motivo, devem ser mantidas, pois são indispensáveis à governança dos contratos de concessão, no que se refere à implantação, operação e manutenção dos ônibus elétricos e estações de recarga.

Não obstante isto, foram feitas as seguintes alterações nas propostas originais do RA 15/2025-3 com o objetivo de evitar eventuais dificuldades em sua implementação pelo gestor público, suprimindo-se as determinações específicas sobre consideração dos investimentos estatais e seu registro contábil e as determinações específicas sobre regras orçamentárias e financeiras, por determinação mais abrangente, de modo a permitir uma maior flexibilidade na tomada de decisão pelo gestor, respeitadas as normas contábeis, orçamentárias e financeiras aplicáveis ao caso.

Quanto à expedição da determinação ao Governo do Estado do Espírito Santo, entende-se que, apesar da ausência de sua notificação, não há prejuízo ao contraditório, uma vez que a política pública em análise está a cargo da Semobi (em razão da desconcentração administrativa), que foi notificada e teve a oportunidade de se manifestar sobre o achado e suas propostas de encaminhamento.

Diante do exposto, sugere-se a **manutenção do achado** e a **expedição de determinação (I)** ao Governo do Estado do Espírito Santo a fim de **(a)** incluir na LDO previsão para realizar o repasse para inclusão de ônibus elétricos no Transcol, caso resolva implementar tal política, tendo em vista a vedação expressa constante nas LDO 2025 e 2026 e **(b)** incluir crédito orçamentário específico para o projeto de inclusão dos ônibus elétricos no Sistema Transcol, na Lei Orçamentária Anual de 2026; **(II)** à Semobi, a fim de: **(a)** editar regulamento ou aditivo aos contratos do Transcol à respeito da implantação, operação e manutenção dos ônibus elétricos e estações de recarga, contendo no mínimo as seguintes obrigações **(a.1)** previsão de necessidade de pareceres da Secretaria de Planejamento e/ou da Secretaria da Fazenda que demonstrem a vantajosidade, em termos econômicos, considerando todo o período da concessão, da realização do repasse estatal, em comparação à alternativa de realização do investimento exclusivamente com capital próprio dos operadores, **(a.2)** autorização expressa do Poder Concedente para inclusão de novos ônibus elétricos, após análise de adequação, ao Transcol, do preço do

modelo de veículo a ser adquirido, caso o Estado adote o modelo de subvenção/transfêrencia de capital aos consórcios, **(a.3)** previsão de que o valor a ser subvencionado não poderá ser superior à diferença entre os preços de referência do ônibus elétrico e do ônibus a diesel, de acordo com os valores calculados e divulgados periodicamente pela Semobi, conforme a categoria de cada veículo, constante do Anexo II.3 do Edital 2/2014, caso o Estado adote o modelo de subvenção/transfêrencia de capital aos consórcios, **(a.4)** previsão de transfêrencia da parcela estatal diretamente ao fornecedor do veículo, sendo vedada a transfêrencia do recurso para os consórcios, caso o Estado adote o modelo de subvenção/transfêrencia de capital aos consórcios, **(a.5)** previsão de fiscalização por parte da Ceturb (ou de quem venha eventualmente a receber a incumbência de fiscalização do Transcol) das rotinas de manutenção e operação dos veículos elétricos adquiridos com recursos públicos, com vistas a evitar sua degradação prematura, **(a.6)** previsão de que a reciclagem ou descarte de baterias ao fim de sua vida útil deve seguir todos os requisitos previstos nas legislações nacional, estadual e municipais aplicáveis, observadas também as diretrizes estratégicas e as políticas estabelecidas pelas entidades financiadoras, **(a.7)** definição dos locais de instalação das estações de recarga, suas quantidades e especificações e realização das tratativas formais com a EDP sobre a disponibilidade de carga nos locais pretendidos e sobre a viabilidade técnica de suas instalações, antes de realizar investimentos na eletrificação da frota do Transcol e **(a.8)** elaboração de plano de ação/cronograma para treinamento de mão de obra de operação e de manutenção dos novos ônibus elétricos e estações de recarga do Transcol e realização efetiva do treinamento dessa mão de obra, antes de realizar investimentos na eletrificação da frota do Transcol, e **(a.9)** previsão de que os investimentos estatais e suas repercussões na execução dos contratos de concessão do Transcol sejam considerados no equilíbrio econômico-financeiro desses contratos, obedecendo as normas contábeis, orçamentárias e financeiras aplicáveis ao setor público.

O conjunto dessas determinações constantes da ITC, por óbvio, não visa obstruir a política de descarbonização: visa garantir que ela seja executada com os instrumentos jurídicos, técnicos e financeiros que o porte do investimento exige e que o interesse público impõe como condição de regularidade.

Em suma, a irregularidade mais grave identificada no achado é, simultaneamente, a mais objetiva: o projeto prevê que o Estado subsidie **dois terços do custo de cada veículo elétrico** — o que, em 50 unidades, totaliza aproximadamente **R\$ 133.000.000,00 (cento e trinta e três milhões de reais)** repassados a empresas privadas com fins lucrativos.

Esse repasse caracteriza, na essência, um **auxílio financeiro a entidades privadas** — modalidade de transferência expressamente vedada pelo **art. 41 das Leis de Diretrizes Orçamentárias de 2025 e 2026**, que proíbe a concessão de auxílios a entidades privadas com fins lucrativos. A vedação é direta, inequívoca e não comporta interpretação extensiva que a afaste.

O agravante reside na natureza dos bens financiados: os ônibus elétricos não são bens reversíveis ao patrimônio público ao final da concessão. Integrarão definitiva e permanentemente o ativo das concessionárias. Subvencionar, com recursos públicos, a aquisição de bens que enriquecerão o patrimônio privado sem qualquer reversão ao erário configura, simultaneamente, violação à LDO e afronta ao Princípio da Supremacia do Interesse Público.

A manutenção do achado é, neste ponto, imperativa: **não existe margem de discricionariedade administrativa para contornar vedação legal expressa**. O afastamento do achado equivaleria a chancela tácita de uma operação que, na forma proposta, é juridicamente nula.

A Lei Orçamentária Anual de 2025 **não contempla crédito específico** para a aquisição de ônibus elétricos ou para qualquer modalidade de subvenção à renovação da frota do TRANSCOL. A SEMOBI/ES, contudo, projeta utilizar a *Ação Orçamentária 128* — destinada ao custeio de subsídio tarifário, isto é, à cobertura de déficits operacionais do sistema — para financiar **investimentos de capital** na aquisição de ativos permanentes.

Essa reclassificação é materialmente irregular. O subsídio tarifário, por sua natureza jurídica e orçamentária, destina-se a equilibrar receitas e despesas da operação corrente do serviço público — não a financiar a formação de patrimônio privado. A utilização da *Ação 128* para cobrir investimentos de capital representa desvio de finalidade orçamentária que viola os arts. 2.º e 15 da [Lei n.º 4.320/1964](#), comprometendo a fidedignidade dos demonstrativos orçamentários e a transparência fiscal.

A inadequação é ainda mais grave porque, a depender da interpretação adotada, o uso da *Ação 128* para esse fim poderia mascarar a real dimensão do compromisso financeiro do Estado, dificultando o controle do cumprimento dos limites de endividamento e da **regra de ouro** inscrita no art. 167, inciso III, da [Constituição Federal](#).

A Subgerência da Dívida Pública do Estado — SUDIP —, no exercício de sua função de controle interno, **formalizou alerta específico** sobre a estrutura financeira da operação de crédito junto ao BNDES: o prazo de carência de **apenas 12 meses é extremamente curto** diante do histórico de execução de projetos de infraestrutura do Estado do Espírito Santo.

O risco é concreto e de fácil verificação: considerando que a simples ligação de duas estações de recarga já existentes demandou 18 meses de tratativas com a distribuidora de energia — conforme se demonstrará na seção seguinte —, é altamente provável que as 20 estações pretendidas não estejam operacionais dentro do prazo de carência. O resultado seria o início do pagamento das parcelas do empréstimo de R\$ 150 milhões antes que um único ônibus elétrico adicional tenha rodado um quilômetro sequer em benefício da população.

Tratar o alerta da SUDIP como consideração periférica, e não como sinal de alarme que exige reformulação do cronograma financeiro, representa **imprudência administrativa qualificada**: o Estado assumiria ônus financeiro imediato e certo sem o correspondente benefício social, contrariando a finalidade pública que justifica o endividamento.



A SEMOBI/ES, por sua vez, admitiu, sem ressalvas, que **não possui memória de cálculo** para o dimensionamento das 20 estações de recarga pretendidas. Mais grave: não foram realizadas **tratativas formais com a distribuidora de energia EDP** sobre a viabilidade técnica de carga nos locais selecionados — questão que, na experiência concreta do próprio sistema, revelou-se crítica.

### CASO CONCRETO

#### EVIDÊNCIA OBJETIVA DE RISCO

A conexão das **duas estações de recarga já existentes** no Sistema Transcol consumiu **18 meses** de tratativas com a EDP, em razão de exigências técnicas da distribuidora. O projeto pretende instalar **20 estações** — dez vezes mais — sem qualquer consulta prévia formal à concessionária de energia.

A extrapolação aritmética é meramente ilustrativa, mas o ponto é substantivo: o Estado pretende contratar crédito de R\$ 150 milhões para adquirir veículos que exigem infraestrutura de recarga cuja viabilidade técnica não foi sequer consultada junto à entidade responsável pelo fornecimento de energia. Essa sequência — dívida antes da viabilidade — inverte a lógica elementar do planejamento e configura imprudência administrativa com potencial de resultar em ativos ociosos e custo financeiro sem retorno.

O projeto de eletrificação do TRANSCOL avança sem o arcabouço regulatório mínimo que sua complexidade e seus valores envolvidos demandam. A **Instrução Técnica Conclusiva 00755/2026** (evento 152) identificou as seguintes lacunas:

- I. **Inexistência de Termo Aditivo ou regulamento formal:** não há instrumento jurídico que defina responsabilidades das partes, metodologia de prestação de contas e as regras de não incorporação dos valores estatais à remuneração das concessionárias. A ausência desse amparo expõe o Estado ao risco de que os repasses públicos sejam absorvidos pelas empresas sem qualquer mecanismo de ressarcimento ou compensação tarifária documentada;



- II. **Dependência de estudos não formalizados:** o planejamento operacional ancora-se em estudos do projeto ACOPLARE/GIZ que, à época da Auditoria, não haviam sido autuados em processos eletrônicos oficiais, violando a Lei de Acesso à Informação e impedindo o controle social e externo tempestivo;
- III. **Ausência de parecer de vantajosidade econômica:** diferentemente do modelo adotado pelo Município de São Paulo — que, por força do Decreto n.º 62.147/2023, exige pareceres formais de vantajosidade econômica e termos aditivos prévios antes de qualquer subvenção para ônibus elétricos —, o Estado do Espírito Santo avança sem salvaguardas equivalentes, assumindo riscos que a experiência comparada já demonstrou serem gerenciáveis por meio de instrumentos formais adequados.

#### CONSOLIDAÇÃO DE RISCOS E IRREGULARIDADES

Risco / Irregularidade	Descrição	Efeito Jurídico-Financeiro
<b>Vedação LDO 2025/2026 (art. 41)</b>	Subvenção a empresa privada com fins lucrativos em bem não reversível	<b>Illegalidade direta — nulidade do repasse</b>
<b>LOA 2025 — Ação 128 desviada</b>	Uso de rubrica de subsídio operacional para investimento de capital	<b>Irregularidade orçamentária — incompatibilidade de objeto</b>
<b>Carência BNDES × prazo de operação</b>	Início das parcelas antes da operacionalização da frota	<b>Ônus financeiro sem contrapartida social</b>
<b>Infraestrutura de recarga</b>	Ausência de tratativas com EDP; histórico de 18 meses por estação	<b>Paralisação operacional — frota adquirida sem suporte energético</b>
<b>Governança contratual</b>	Inexistência de Termo Aditivo ou regulamento formal de responsabilidades	<b>Insegurança jurídica e impossibilidade de controle externo</b>

Concluiu-se, pois inequívoco, que o achado deve ser mantido, nos termos propostos pela **Instrução Técnica Conclusiva 00755/2026** (evento 152).



### **3.1.6 A6(Q2) – Ausência de fundamentação da modelagem de inclusão dos ônibus elétricos no Sistema TRANSCOL**

*Da Ausência de fundamentação da modelagem (A6): Não foi apresentada uma justificativa consistente para a forma de inclusão dos veículos (se por subvenção, licitação direta ou outra via), e as decisões sobre o modelo de negócio (como o financiamento de 2/3 pelo Estado) ocorreram antes da conclusão dos estudos de viabilidade.*

O **Achado 6** trata da ausência de fundamentação da modelagem de inclusão dos ônibus elétricos no Sistema TRANSCOL, apontando uma falha crítica no planejamento estatal.

O **Achado A6 (Q2)** expõe a irregularidade que, sob certo aspecto, é a mais estrutural de toda a Auditoria: **o Estado do Espírito Santo sancionou lei autorizativa de crédito, enviou pedido formal ao BNDES e estruturou politicamente a captação de R\$ 150 milhões sem ter definido, sequer preliminarmente, como esses recursos seriam aplicados juridicamente no âmbito do Contrato de Concessão.**

A questão mais elementar de qualquer operação de investimento público — quem compra, quem paga, quem opera, quem assume o risco e em que termos os bens integrarão o sistema — permanecia, à época da Auditoria, sem resposta formal. Não se trata de lacuna técnica pontual: trata-se da inversão completa da sequência lógica e juridicamente exigida, em que a decisão de endividar precedeu, e não sucedeu, a análise que deveria legitimá-la.

O **Relatório de Auditoria 00015/2025** (evento 10) identificou que a decisão administrativa de avançar com o projeto ocorreu sem a definição clara de como os veículos serão adquiridos ou financiados. Pelos critérios da [Lei n.º 12.587/2012](#), o planejamento de mobilidade deve contemplar a identificação transparente dos meios financeiros e institucionais para a execução. A ausência de objetivos claros de curto e médio prazo compromete a governança e a transparência do processo público. Assim, a falta de justificativa técnica viola princípios constitucionais de eficiência e planejamento

estratégico. O foco central é a operação de crédito de **R\$ 150 milhões** pretendida junto ao BNDES.

Ora, neste primeiro momento, nada foi informado sobre qual a modelagem pretendida para inclusão dos 50 novos ônibus elétricos no Transcol.

Por modelagem deve-se entender a forma pela qual os ônibus serão adquiridos, com qual ator arcando com os custos e de qual fonte. Dito de outra maneira, há, essencialmente, três formas para inclusão de ônibus elétricos (ou com outra tecnologia) em contratos de concessão: i) subvenção/transferência de capital para os consórcios operadores, correspondendo a totalidade ou a parte dos custos; ii) licitação pelo ente público com posterior cessão dos veículos aos consórcios operadores; iii) aquisição pelos consórcios operadores, com posterior reequilíbrio econômico-financeiro aos contratos.

Cada metodologia possui prós e contras, que devem ser avaliados, em forma de avaliação custo-benefício (ACB), para que seja definida a mais adequada e que melhor atende ao interesse público no caso concreto.

[...]

Não há, portanto, definição da modelagem que será adotada para inclusão dos novos ônibus elétricos no Transcol e, conforme a Semobi, a avaliação custo-benefício das alternativas será realizada no âmbito da parceria com a GIZ. A citada parceria com a GIZ já foi informada pela Semobi na [Petição Inicial 1.551/2025](#)<sup>34</sup>, em resposta ao [Ofício TC 2809/2025](#)<sup>35</sup>.

A Mensagem 62/2025 ([Anexo 4671/2025](#)), que encaminhou, à Assembleia Legislativa do Estado (ALES), o projeto de lei que deu origem à Lei 12.417/2025, apresenta que:

O programa prevê inicialmente a aquisição de cinquenta ônibus elétricos modernos, e o desenvolvimento de uma rede de vinte estações de carregamento rápido e eficiente, estrategicamente localizadas nos terminais de integração, por meio da subvenção aos consórcios concessionários do Sistema Transcol.

Nos termos do [Documento Inicial para Captação](#)<sup>36</sup>, que fora enviado ao BNDES para aprovação da captação dos recursos, os consórcios operadores do Transcol serão responsáveis por financiar 1/3 do valor dos novos ônibus elétricos e o Estado do Espírito Santo subvencionará os restantes 2/3 do custo de cada veículo. Ademais, os consórcios serão responsáveis pela operação diária e pela manutenção dos ônibus elétricos.

Portanto, a indicação que se tem, no momento, é que a modelagem adotada para inclusão dos ônibus elétricos no Transcol será de subvenção/transferência de capital aos consórcios operadores, na proporção aproximada de 2/3 do custo do ônibus elétrico pago pelo Governo do Estado.

Depreende-se, desta forma, que a solicitação da operação de crédito junto ao BNDES e a sanção de lei autorizando esta operação, que informam que o modelo de inclusão será por meio de subvenção, ocorreram antes da

34 Constante do Protocolo TC 14561/2025.

35 [Apêndice 162/2025](#).

36 [Anexo 4555/2025](#), fl. 4.

definição plena do modelo de inclusão que será adotado, o que será realizado, conforme informado pela Semobi, através da parceria com a GIZ.

Conforme metodologia de ACB exposta no Achado 4 deste Relatório de Auditoria, há necessidade de a modelagem a ser utilizada ser adequadamente fundamentada, através de análise comparativa, analisando os custos diretos e indiretos de cada alternativa, riscos, pontos fortes, pontos fracos, fraquezas e oportunidades.

A [Lei Federal n.º 12.587/2012](#) e a [Lei n.º 14.133/2021](#) convergem em exigência que, ao mesmo tempo, se afigura lógica e juridicamente imprescindível: **o planejamento precede o comprometimento de recursos**. A identificação dos objetivos, dos meios financeiros e dos instrumentos institucionais adequados não é etapa opcional — é condição de validade das decisões administrativas que comprometem o patrimônio público.

O Estado do Espírito Santo inverteu essa sequência.

A **sanção da lei autorizativa de crédito** e o **envio formal do pedido ao BNDES** ocorreram enquanto a modelagem jurídica e operacional ainda dependia — segundo a própria SEMOBI/ES — de estudos em curso da Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) e da Fipe. Em outras palavras: o Estado comprometeu-se a tomar emprestados R\$ 150 milhões sem saber, com precisão técnica e jurídica, como gastaria esse recurso.

Essa inversão não é irregularidade de rito: é **vício de substância**.

O dever de motivação dos atos administrativos — consagrado no art. 50 da [Lei n.º 9.784/1999](#) e na teoria dos motivos determinantes — exige que a decisão seja precedida de fundamentos que a justifiquem. Uma decisão de endividamento público sem modelagem definida é, por definição, uma decisão **sem fundamentos** que a suportem.

A operação de crédito junto ao BNDES, vinculada ao Novo PAC e ao programa Fundo Clima, destina-se à aquisição de 50 ônibus elétricos e 20 estações de recarga.



A irregularidade central deste achado não reside nos valores envolvidos, mas na sequência dos fatos: a Lei n.º 12.417/2025, que autoriza o endividamento de R\$ 150 milhões, foi sancionada antes da definição do modelo jurídico e financeiro pelo qual esses recursos seriam aplicados nos contratos de concessão. A própria SEMOBI/ES admitiu que a formatação institucional definitiva dependia de estudos ainda em curso pela GIZ e pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE) — o que significa que o Estado se comprometeu formalmente com o agente financeiro antes de saber, com precisão técnica e jurídica, o que faria com o dinheiro emprestado.

Por modelagem entende-se a forma jurídica e financeira pela qual os veículos serão incorporados ao sistema — definindo quem arca com os custos, de qual fonte, e como se opera o eventual reequilíbrio contratual. Há essencialmente três arranjos disponíveis: a **subvenção** ou transferência de capital diretamente aos consórcios operadores; a **licitação pública** com posterior cessão dos veículos; ou a **aquisição pelas próprias concessionárias** com reequilíbrio tarifário ao longo do contrato. Cada uma dessas alternativas implica diferentes alocações de risco, diferentes efeitos orçamentários e diferentes graus de exposição do erário — e a escolha entre elas não é opção discricionária irrelevante: é decisão com impacto financeiro da ordem de R\$ 150 milhões que exige, necessariamente, análise comparativa prévia de custo-benefício. Essa análise não foi feita.

A gravidade do achado é amplificada por uma contradição documental objetiva que a instrução técnica identificou: enquanto a SEMOBI/ES declarava perante este Tribunal que a modelagem ainda estava em avaliação, o Documento Inicial para Captação enviado ao BNDES já registrava, como dado consumado, a decisão de subvencionar dois terços do custo de cada veículo com recursos estaduais — o que, em 50 unidades, totaliza aproximadamente R\$ 133 milhões repassados a empresas privadas. Para o agente financeiro, a modelagem estava definida. Para o controle externo, estava em aberto. Essa duplicidade de narrativas não é imprecisão comunicacional: é sintoma de uma decisão que já estava tomada, com a aparência de abertura ao

escrutínio técnico servindo apenas de cobertura formal para um desfecho que não admitia revisão.

O elemento mais revelador — e, paradoxalmente, o mais ignorado pelo gestor — é que os próprios estudos contratados pelo Estado para embasar a decisão fornecem a fundamentação para uma modelagem alternativa que não oneraria o erário com R\$ 150 milhões imediatos. A consultoria Fipe apurou que, embora o custo de aquisição do ônibus elétrico seja significativamente superior ao do diesel (aproximadamente R\$ 1,7 milhão contra R\$ 600 mil), o custo operacional por quilômetro é drasticamente inferior (R\$ 0,55/km contra R\$ 3,76/km), a ponto de o Capex+Opex das duas tecnologias tornarem-se financeiramente equivalentes ao longo do ciclo de vida do veículo. A conclusão é direta: o investimento no ônibus elétrico poderia ser realizado exclusivamente pelas concessionárias, com recuperação do Capex adicional pela economia operacional ao longo do contrato, sem necessidade de aporte estatal imediato. Ao optar pela subvenção direta de 2/3 do custo sem demonstrar a razão pela qual essa alternativa seria superior ao reequilíbrio tarifário, o Estado descarta o argumento mais robusto que seus próprios estudos lhe ofereciam para estruturar a operação sem ônus imediato ao erário.

É certo que o Estado possui margem de escolha sobre como financiar a transição tecnológica — podendo optar por arcar diretamente com parte dos custos ou por incorporá-los na remuneração contratual dos concessionários. Mas essa margem não é liberdade irrestrita: é discricionariedade vinculada ao dever de motivação e ao Princípio da Economicidade. O gestor que escolhe a alternativa mais onerosa ao erário — subvenção direta de R\$ 133 milhões a empresas privadas, com bens que não reverterão ao patrimônio público — tem o ônus de demonstrar, com análise comparativa concreta, a justificativa dessa opção ser superior às demais sob a ótica do interesse público. Esse ônus não foi cumprido. E no contexto do TRANSCOL — sistema que já opera com subsídio tarifário crescente e cujo equilíbrio financeiro é estruturalmente dependente de aportes públicos — a ausência dessa demonstração não é detalhe procedimental: é condição de validade da decisão.

As causas identificadas pela instrução técnica revelam, mais uma vez, o padrão que atravessa todos os achados desta Auditoria: a decisão antecedeu o planejamento. A pressa na captação dos recursos junto ao BNDES — motivada, provavelmente, por janelas de financiamento com prazos e condições favoráveis — levou o Estado a formalizar compromissos de endividamento antes de concluir os estudos que deveriam orientar a aplicação dos recursos. Essa inversão não é contingência administrativa gerenciável: é vício de substância que contamina toda a operação, pois uma decisão de endividamento público sem modelagem definida é, por definição, uma decisão sem fundamentos que a amparem juridicamente.

Os efeitos da irregularidade não são abstratos.

A ausência de Análise de Custo-Benefício (ACB) que compare as três modelagens disponíveis expõe o Estado ao risco de adotar, sem justificativa, o arranjo simultaneamente mais oneroso ao erário e mais problemático juridicamente — a subvenção direta, vedada pela LDO nas condições propostas. Ao mesmo tempo, ao deixar a modelagem indefinida enquanto avança na captação, o Estado compromete a capacidade de negociar os termos do reequilíbrio contratual em posição de igualdade técnica com as concessionárias, que conhecem os custos reais do sistema com um grau de detalhe que o Poder Concedente, conforme demonstrado no **Achado A2**, sequer possui de forma independente.

A **Instrução Técnica Conclusiva 00755/2026** (evento 152) concluiu pela manutenção do achado e determinou que a SEMOBI/ES se abstenha de realizar qualquer investimento na eletrificação sem antes apresentar Análise de Custo-Benefício que compare as alternativas de modelagem disponíveis, considerando a ótica da sociedade, o custo de oportunidade, os indicadores de viabilidade e os custos diretos e indiretos de cada arranjo. A circunstância de que os recursos ainda não foram efetivamente captados não atenua a irregularidade — pelo contrário, torna a atuação preventiva deste Tribunal especialmente relevante: é precisamente antes da captação que a correção do vício é possível sem dano irreversível ao erário. Confira:



### 3.6.5 Análise

O achado aponta a falta de análise de custo-benefício para escolha da modelagem a ser utilizada na eventual aquisição, com recursos estatais, dos ônibus elétricos para o Transcol.

Nesse ponto, é oportuno frisar que a Fipe em sua resposta (evento 145) ao achado 3.3 desta ITC foi bastante clara ao afirmar que, apesar dos investimentos para aquisição dos ônibus elétricos serem elevados, o menor custo de operação e manutenção desses ônibus compensa esses investimentos, sendo o capex+opex dos ônibus elétricos equivalente ao capex+opex dos ônibus à combustão, o que leva à possibilidade de o investimento ser feito exclusivamente pelas concessionárias, com sua recuperação na redução dos custos operacionais, salvo opção distinta do poder público, como se vê a seguir:

*Ônibus Diesel do tipo Padron, de 13 metros, com ar-condicionado, custam em média R\$ 1.250.000,00, cada um. Veículos elétricos de 13 metros possuem preço aproximado de R\$ 3.300.000,00 por unidade, exigindo, ainda, cerca de 22% deste valor, para a infraestrutura de alimentação elétrica.*

*Todavia, o ônibus Padron Diesel gasta com combustível R\$ 3,76 por Km rodado, e o Elétrico R\$ 0,55 por Km. Além disso, o Elétrico tem custos inferiores em peças e lubrificantes. **Em recente licitação modelada pela Fipe, foi proposta remuneração por Km muito similar para as duas tecnologias, no caso de ônibus de 13 metros, sendo que no caso, todos os investimentos seriam feitos pelas empresas concessionárias.***

*No caso de Vitória, a Fipe não chegou ainda no ponto do projeto, de analisar tecnologias com diferentes fontes energéticas para propulsão. Mas nada indica que as conclusões serão diferentes. O uso de ônibus elétricos requer investimentos mais elevados, mas as economias operacionais compensam, além dos inequívocos ganhos ambientais.*

[...]

*De toda forma, no caso dos ônibus elétricos, o custo final a ser pago não é muito diferente daquele incorrido em ônibus Padron equivalentes. Resta a escolha se o Poder Concedente prefere pagar parte deste custo sob a forma de aquisições públicas (irá pagar prestações de financiamentos), ou sob a forma de remuneração contratual integral.*

[...]

*A expectativa é que, em qualquer cenário, a tecnologia elétrica se mantenha economicamente viável. (g.n.)*

Como se vê na resposta da Fipe ao achado 3 desta ITC, os ônibus elétricos são viáveis economicamente em qualquer cenário, sendo seu capex+opex equivalente ao dos ônibus à combustão, o que torna possível sua implementação apenas com a remuneração contratual dos concessionários.



No caso do Transcol, no entanto, a tarifa técnica (tarifa de remuneração dos concessionários) é distinta da tarifa cobrada dos usuários, se assemelhando seus contratos de concessão aos contratos de concessão patrocinada, previstos na lei 11.079/2004, o que, por si só, já gera custos para o Estado, tornando o sistema não autossustentável apenas com a tarifa cobrada dos usuários.

Com isso reforça-se o que afirmou a Fipe em sua resposta ao achado, o Estado pode escolher custear parte ou toda a aquisição dos ônibus elétricos ou simplesmente deixar que esses custos sejam naturalmente incorporados na remuneração contratual dos concessionários, escolhendo por repassar esses custos aos usuários ou subsidiar a tarifa em prol de sua modicidade.

Importante destacar, também, que nem a Ceturb e nem a Semobi sequer adentraram no mérito dos apontamentos feitos pelo RA 15/2025-3 no presente achado, presumindo-se que estejam de acordo com a proposta de encaminhamento para a utilização do método de análise de custo-benefício previamente à escolha do modelo de eventual aquisição dos ônibus elétricos, em consonância com o disposto no art. 22, I da Lei 12.587/2012 (planejar os serviços de mobilidade urbana segundo os princípios e diretrizes Política Nacional de Mobilidade Urbana, especialmente **(a)** a eficiência, eficácia e efetividade na prestação dos serviços de transporte urbano, **(b)** a mitigação dos custos ambientais, sociais e econômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas na cidade, **(c)** o incentivo ao desenvolvimento científico-tecnológico e ao uso de energias renováveis e menos poluentes e **(d)** a garantia de sustentabilidade econômica das redes de transporte público coletivo de passageiros, de modo a preservar a continuidade, a universalidade e a modicidade tarifária do serviço), e com os arts. 11 e 18, § 1º, da Lei 14.133/2021 (assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia da contratação, analisando as alternativas possíveis e justificando técnica e economicamente a escolha do tipo de solução a contratar).

Diante do exposto, sugere-se a **manutenção do achado** e a **expedição de determinação à Semobi** para se abster de realizar investimentos na eletrificação da frota do Transcol sem antes fundamentar adequadamente a metodologia/modelagem a ser adotada para inclusão dos novos ônibus elétricos, por meio de estudos de avaliação custo-benefício (ACB) de cada uma das alternativas, considerando, dentre outros, a ótica da sociedade, o custo de oportunidade de cada alternativa, o cálculo de indicadores de viabilidade, os custos diretos e indiretos de cada alternativa, riscos, pontos fortes, pontos fracos, fraquezas e oportunidades, de modo a produzir uma robusta fundamentação que respalde a decisão.

O silêncio da SEMOBI/ES e da CETURB/ES sobre o mérito dos apontamentos — limitando-se a alegar que os estudos estão em curso — não aproveita aos fiscalizados. Em Direito Administrativo e no âmbito do controle externo, a ausência de contestação específica ao fundamento técnico do achado equivale à ausência de demonstração de sua improcedência. O ônus de demonstrar a regularidade dos atos que comprometem recursos públicos é da Administração — não do controle externo. Enquanto



essa demonstração não for feita, o investimento não reúne condições de regularidade. E enquanto não reunir condições de regularidade, este Tribunal não pode silenciar.

A **Instrução Técnica Conclusiva 00755/2026** (evento 152) revelou contradição que, por si só, justificaria a manutenção do achado: enquanto a SEMOBI/ES declara, perante este Tribunal, que "*a modelagem ainda está em estudo*", o "**Documento Inicial para Captação**" enviado ao BNDES já registra, como fato consumado, a decisão de subvencionar **dois terços do custo de cada veículo elétrico** com recursos estaduais.

A dissonância é inequívoca: para o agente financeiro que concederá o crédito, a modelagem está definida — subvenção de 2/3. Para o órgão de controle que fiscaliza a legalidade da operação, a modelagem está em aberto. Essa duplicidade de narrativas não é mera imprecisão comunicacional; é sintoma de governança fragilizada que enfraquece a transparência e compromete a fidedignidade das informações prestadas ao controle externo.

O Princípio da **transparência ativa** — derivado do art. 37, caput, da [CF/88](#) e operacionalizado na [Lei n.º 12.527/2011](#) — exige que a Administração Pública forneça informações consistentes e fidedignas a todos os interlocutores institucionais, especialmente quando esses interlocutores exercem funções de controle. A contradição documental identificada viola esse princípio de forma direta e demonstra que a decisão de fundo já estava tomada, independentemente da aparência de abertura ao escrutínio técnico.

O elemento mais revelador do Achado 6 provém, paradoxalmente, dos próprios estudos contratados pelo Estado para embasar a decisão. A consultoria Fipe apurou os seguintes dados comparativos de custo operacional:



Parâmetro	Ônibus Elétrico	Ônibus Diesel Euro 6
Custo de operação e manutenção (Opex/km)	R\$ 0,55/km	R\$ 3,76/km
Custo unitário do veículo (Capex)	~R\$ 1,7 milhão	~R\$ 600 mil
Equivalência financeira no ciclo de vida	Sim — segundo a própria Fipe	Sim — segundo a própria Fipe

Os dados são de notável relevância: o custo de operação e manutenção do ônibus elétrico (R\$ 0,55/km) é **significativamente inferior** ao do Ônibus Diesel Euro 6 (R\$ 3,76/km), a ponto de, segundo a própria Fipe, as tecnologias tornarem-se **financeiramente equivalentes ao longo do ciclo de vida** do veículo — descontado o maior Capex inicial do elétrico.

A conclusão lógica e juridicamente inafastável desse dado é que **o investimento no ônibus elétrico poderia ser realizado exclusivamente pelas concessionárias**, mediante remuneração contratual adequada — sem necessidade de aporte direto de capital pelo Estado. Se o ciclo de vida equipara as tecnologias em custo total, a concessionária que investe no elétrico recupera o maior Capex inicial pela economia operacional ao longo do contrato.

Ao optar pelo aporte estatal de R\$ 150 milhões sem demonstrar por qual razão **não** seria possível utilizar o próprio mecanismo de reequilíbrio tarifário para viabilizar o investimento pelas concessionárias, a SEMOBI/ES **desperdiça o principal argumento que seus próprios estudos lhe ofereciam** para estruturar um modelo sem ônus imediato ao erário.

A decisão administrativa de adotar a subvenção direta de 2/3 do custo dos veículos foi tomada sem a apresentação de análise comparativa entre as alternativas de modelagem disponíveis. A instrução técnica identificou, ao menos, três arranjos possíveis para a inclusão dos ônibus elétricos no sistema TRANSCOL:



Modelagem	Estrutura Financeira	Risco ao Erário	Viabilidade Jurídica
<b>Subvenção direta de 2/3 do custo (modelo pretendido)</b>	Estado arca com ~R\$ 133 mi; veículo integra patrimônio privado	<b>Elevado</b>	Vedada pela LDO (art. 41); ônibus não são bens reversíveis
Licitação pública com cessão onerosa de uso	Estado adquire e cede uso; bem reversível ao erário	<b>Médio</b>	Viável juridicamente; exige estrutura licitatória específica
Aquisição privada com re-equilíbrio tarifário	Concessionária investe; Estado compensa via tarifa ao longo do contrato	<b>Baixo</b>	Compatível com a lógica concessória; custo diluído no tempo

A ausência de Análise de Custo-Benefício (ACB) que compare essas três modelagens sob a ótica do **custo de oportunidade** e do interesse da sociedade viola as diretrizes do Guia do Ministério da Economia para avaliação de projetos públicos e as exigências implícitas no Princípio da Economicidade (art. 70 da [CF/88](#)).

O gestor que adota uma entre três modelagens, sem demonstrar por qual razão as demais são menos vantajosas, não cumpre o dever de motivação: **escolhe, mas não justifica**. E quando a modelagem escolhida é também a mais onerosa ao erário e a que apresenta maiores riscos jurídicos — como demonstrado —, a ausência de justificativa torna-se ainda mais grave.

Merece registro a constatação de que, durante toda a instrução, nem a SEMOBI/ES nem a CETURB/ES apresentaram justificativas que enfrentassem o mérito técnico da ausência de fundamentação da modelagem. As manifestações limitaram-se a afirmar que a política ainda está em estudo e que os resultados dos estudos contratados deverão definir o modelo.

Esse silêncio de mérito não aproveita aos fiscalizados. No âmbito do controle externo, **a ausência de contestação específica ao fundamento técnico do achado equivale, no mínimo, à ausência de demonstração de sua improcedência.**

Concluiu-se que o achado deve ser mantido, nos termos propostos pela **Instrução Técnica Conclusiva 00755/2026** (evento 152).

#### **4 AUDITORIAS PRETÉRITAS – IRREGULARIDADES RECORRENTES**

As irregularidades identificadas nos Achados A1 a A6 não emergem de um vácuo institucional. Elas se inserem em um padrão de gestão que, como se demonstrará a seguir, não é novo — e cuja persistência ao longo de quase duas décadas de fiscalização pelo TCE-ES é, por si só, dado analítico de primeira ordem.

Quando falhas de governança contratual, ausência de fundamentação técnica e informalidade na condução de políticas públicas de alto impacto financeiro se repetem sistematicamente, deixam de poder ser explicadas como episódios isolados de imprudência administrativa: tornam-se evidência de disfunção estrutural enraizada na cultura de gestão do sistema. Nesse ponto, cabe reflexão jurídica de maior gravidade: irregularidades recorrentes praticadas por agente público que já foi formalmente advertido sobre elas deixam de configurar mera culpa e passam a exigir ponderação sobre o dolo na perpetuação das falhas — o que agrava a responsabilidade dos gestores e reforça a necessidade de medidas mais incisivas por parte desta Corte.

Essa perspectiva histórica demonstra que as determinações expedidas pelo Tribunal não produziram, ao longo do tempo, a correção esperada. O problema não é de desconhecimento das normas, mas de vontade de cumpri-las.

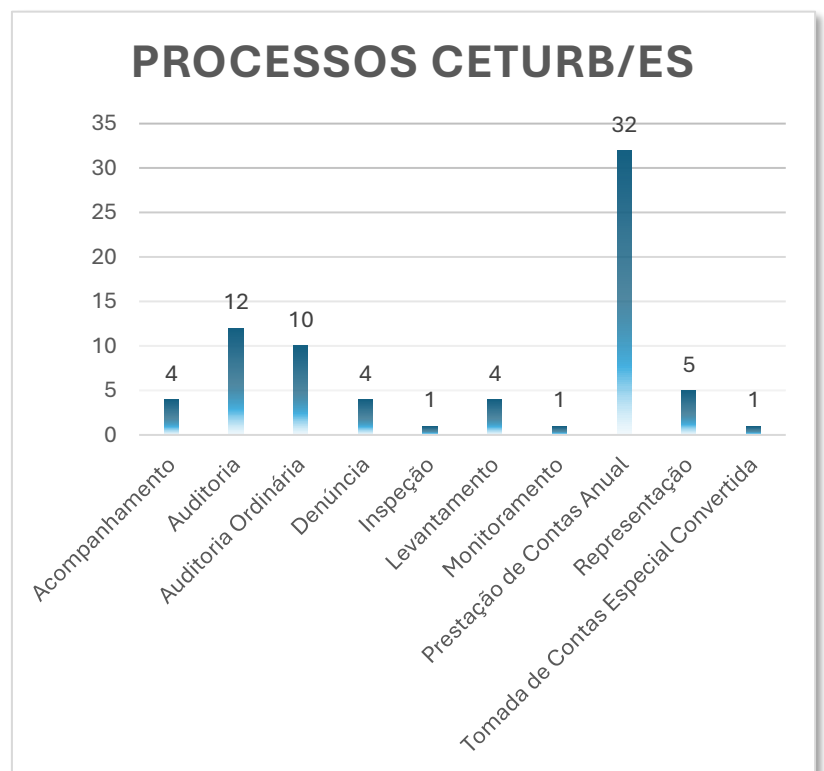
Nesse sentido, a análise das auditorias pretéritas realizadas pelo TCE-ES sobre a CETURB/ES e o Sistema TRANSCOL cumpre função dupla neste Parecer: de um lado, contextualiza as irregularidades atuais como manifestação de padrão historicamente consolidado, retirando-lhes o caráter de anomalia conjuntural; de outro,



fundamenta a necessidade de que as deliberações desta Corte no presente processo superem o horizonte das determinações pontuais e alcancem medidas estruturantes capazes de romper com o ciclo de recorrência que os dados a seguir demonstram.

Compulsando os processos disponíveis no sistema do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, foram identificados **74 processos** ligados à CETURB/ES no recorte que abrange o Sistema TRANSCOL, distribuídos entre Prestações de Contas Anuais (32), Auditorias (12), Auditorias Ordinárias (10), Representações (5), Acompanhamentos (4), Denúncias (4), Levantamentos (4), além de Inspeção, Monitoramento e Tomada de Contas Especial Convertida, com um registro cada.

Rótulos de Linha	Contagem de Processo
Acompanhamento	4
Auditoria	12
Auditoria Ordinária	10
Denúncia	4
Inspeção	1
Levantamento	4
Monitoramento	1
Prestação de Contas Anual	32
Representação	5
Tomada de Contas Especial Convertida	1
<b>Total Geral</b>	<b>74</b>



No âmbito deste Parecer, a análise se concentrará nas seis auditorias de controle externo realizadas entre 2006 e 2025 — período de quase vinte anos —, por serem

suficientes para evidenciar a recorrência das irregularidades apuradas ao longo do tempo e a gravidade de sua reiteração:

Nº	Processo	Tipo / Descrição	Autuação
1	04166/2006	Controle Externo – Fiscalização – Auditoria	05/10/2006
2	04372/2012	Controle Externo – Fiscalização – Auditoria	05/07/2012
3	06889/2013	Controle Externo – Fiscalização – Auditoria	04/09/2013
4	08925/2014	Controle Externo – Fiscalização – Auditoria	08/10/2014
5	08313/2022	Controle Externo – Fiscalização – Auditoria	29/09/2022
6	03785/2025	Controle Externo – Fiscalização – Auditoria	24/04/2025

A análise, portanto, se limitará a essas seis auditorias por serem elas capazes de demonstrar, com clareza, que as falhas identificadas não configuram episódios isolados e atípicos, mas sim padrão persistente de disfunção administrativa.

#### 4.1 SISTEMATIZAÇÃO DAS IRREGULARIDADES IDENTIFICADAS NA CETURB/ES (2006-2025)

A tabela a seguir detalha as principais irregularidades identificadas nos Relatórios de Auditoria realizados pelo TCE-ES no âmbito da CETURB/ES, associando cada achado ao ano do Relatório e à repercussão jurídico-administrativa:

Ano do Relatório	Irregularidades Identificadas	Base Legal / Impacto
2006 (exercício 2005)	– Ausência de Sistema de Controle Interno e de manuais de procedimentos – Processos de pagamento sem documentos comprobatórios e formalização deficitária – Falta de orçamentos para dispensa de licitação – Prorrogação contratual indevida	Art. 607 do Código Civil; deficiência administrativa grave



Ano do Relatório	Irregularidades Identificadas	Base Legal / Impacto
<b>2012 (exercício 2011)</b>	– Fiscalização ineficiente de contratos com pagamentos indevidos por postos de trabalho não executados – Ausência de licitação para exploração de lojas e módulos nos terminais – Falta de cobrança de taxas de manutenção de permissionários	Lei 8.666/93; prejuízo financeiro direto à CETURB
<b>2013 (exercício 2012)</b>	– Insuficiência de motivação para aquisição de materiais e placas de sinalização – Ausência de seguro contra incêndio nos terminais – Pagamentos realizados sem comprovação de regularidade fiscal das contratadas	Princípio da Motivação; Art. 195 da CF/88
<b>2014 (exercício 2013)</b>	– Cancelamento de penalidades/multas às operadoras sem justificativa ou autorização – Ineficiência do sistema de avaliação de desempenho (notas altas que não refletem a má qualidade do serviço) – Julgamento de recursos fora do prazo	Princípios da Eficiência e Razoabilidade; favorecimento a empresas
<b>2022 (exercícios 2019–2022)</b>	– Inconsistências nos pedidos de revisão do equilíbrio econômico-financeiro – Ausência de divulgação de indicadores de desempenho ao público – Deficiência grave no canal de reclamações (divergência entre o app e registros oficiais) – Inexistência de auditoria independente no Sistema de Bilhetagem Eletrônica	Transparência e controle social; cláusulas contratuais de concessão
<b>2025 (exercícios 2024–2025)</b>	– Ausência de licitação para delegação de serviços intermunicipais – Descumprimento do limite de idade da frota (veículos com mais de 13 anos) – Veículos operando com certificado de cronotacógrafo vencido – Morosidade de 7 anos para atualizar o regulamento do sistema	Art. 175 da CF/88; segurança dos passageiros e precarização do serviço

Ao longo do período compreendido entre 2006 e 2025, as seis auditorias selecionadas totalizam 24 irregularidades formalmente identificadas pelo TCE-ES na gestão da CETURB/ES, espalhadas por quase duas décadas de fiscalização. Tal quantitativo, somado à sua dispersão temporal e à diversidade de matérias envolvidas, evidencia não apenas a ocorrência de falhas pontuais, mas a reiteração de problemas recorrentes na contratação, na regulação, na fiscalização, na segurança operacional e na transparência do sistema.

Assim, a análise dessas irregularidades revela mais do que falhas pontuais de gestão: evidencia um padrão de disfunção administrativa que, ao longo de quase duas décadas, compromete a legalidade, a eficiência, a economicidade e a própria legitimidade do sistema de transporte metropolitano. Quando a contratação de espaços, a prestação do serviço, a fiscalização, a aplicação de sanções, a transparência e a atualização normativa permanecem presas a práticas repetidas de omissão, tolerância ou tratamento informal, o resultado é a normalização da irregularidade, com efeitos concretos para a sociedade.

- **Contratações e exploração dos espaços nos terminais.** A ausência de licitação por períodos prolongados indica a permanência de uma lógica de apropriação privada de bens e oportunidades públicas sem a competição exigida pela ordem constitucional. Isso fragiliza a impessoalidade administrativa, viola o Princípio da Igualdade e compromete a arrecadação que poderia ser revertida em melhorias ao próprio sistema. A questão não é apenas jurídica — é também redistributivo, porquanto transfere para poucos vantagens que deveriam ser submetidas ao interesse público.
- **Fiscalização omissiva.** Quando não há designação formal de responsáveis, não se realiza conferência efetiva da execução contratual e não se confronta o que foi pago com o que de fato foi prestado, criando-se um ambiente propício ao pagamento indevido, ao desvio de recursos e ao desperdício de verbas públicas. Essa deficiência enfraquece a cadeia de responsabilidade, torna o controle meramente formal e incapaz de proteger o erário. Para o usuário, significa menos qualidade, menos confiança institucional e maior risco de que falhas operacionais permaneçam invisíveis e, por conseguinte, sem correção.
- **Frota, segurança e qualidade operacional.** A permanência de veículos com idade excessiva, certificados vencidos e padrões operacionais inadequados não representa apenas descumprimento técnico: representa exposição cotidiana da população a riscos evitáveis. Quando a administração conhece a irregularidade e opta por soluções informais, morosidade ou inércia em lugar de sanções efetivas, transmite a mensagem de que o inadimplemento é



administrável e não gera consequências relevantes — reduzindo o custo da infração e aumentando a margem para sua repetição.

- **Sistema sancionatório e avaliação de desempenho.** Multas canceladas sem motivação robusta, avaliações de desempenho positivas atribuídas a operadoras com histórico expressivo de infrações e julgamentos de recursos fora do prazo revelam um modelo que, em vez de induzir melhoria, tende a acomodar o descumprimento. Quando o mecanismo de controle deixa de distinguir, com precisão, o bom desempenho da reincidência infracional, perde sua função regulatória — prejudicando o usuário e convertendo o poder de fiscalização em formalidade sem capacidade corretiva.
- **Transparência e controle social.** Canais de reclamação inacessíveis, dados não integrados e informações desencontradas entre sistemas oficiais e plataformas digitais comprometem a capacidade do cidadão de participar do controle da política pública. Sem acesso fácil aos meios de manifestação e sem respostas institucionalmente confiáveis, a população perde instrumentos de pressão e acompanhamento. A opacidade, nesse contexto, não é apenas falha operacional: enfraquece o próprio vínculo de *accountability* que deveria sustentar a legitimidade do serviço.
- **Atualização normativa e auditoria dos sistemas financeiros.** A inércia na atualização normativa e a carência de auditoria independente do Sistema de Bilhetagem Eletrônica agravam a insegurança jurídica e patrimonial do sistema. Se a bilhetagem movimenta a receita do transporte sem verificação independente adequada, abre-se espaço a dúvidas quanto à fidedignidade dos registros e à integridade da arrecadação. A manutenção de regras antigas, sem revisão compatível com a realidade atual, produz descompasso entre norma e prática, favorecendo interpretações convenientes e reduzindo a capacidade de controle.

## 4.2 HISTÓRICO DE QUESTIONAMENTOS PELA COMUNIDADE

Para além dos achados formais decorrentes das auditorias do TCE-ES, é necessário verificar como os questionamentos e demandas da sociedade civil, dos usuários e de outros atores sociais se inscrevem na trajetória de gestão do Sistema TRANSCOL e da CETURB/ES. O histórico de manifestações, reclamações, movimentos sociais, audiências públicas e ações de controle social revela que as falhas de operação, segurança, acessibilidade e tratamento institucional não são percebidas apenas como desvios de gestão, mas como experiências concretas de precarização do serviço que repercutem diretamente no dia a dia da população usuária.

Ao longo dos anos, repetidos episódios de superlotação, atrasos, interrupções de linhas, falta de manutenção da frota, insegurança nos terminais, barreiras de acessibilidade e pouca transparência nos processos de reajuste tarifário têm alimentado um fluxo constante de questionamentos formulados por estudantes, trabalhadores, sindicatos, movimentos de transporte, conselhos de usuários e agentes de defesa de direitos humanos. Essas vozes convergem, em muitas ocasiões, para a crítica de que o sistema opera em condição de "**normalização da insatisfação**", em que a reclamação passa a ser elemento cotidiano da experiência de uso, e não episódio isolado de descontentamento.

Entre os principais pontos destacados, merecem destaque:

- **Concentração de oportunidades no núcleo metropolitano:** A sociedade questiona a **excessiva concentração de equipamentos, serviços e postos de trabalho no núcleo central de Vitória**, o que obriga a população das periferias e dos municípios do entorno a realizar **deslocamentos pendulares extensos**, aumentando a dependência do sistema de transporte coletivo e agravando barreiras de acessibilidade, especialmente para grupos de renda mais baixa.
- **Insuficiência do atendimento territorial:** Moradores de municípios como **Fundão** e **Guarapari** destacaram que o atendimento do TRANSCOL é **restrito ou precário em determinadas regiões** (por exemplo, a Sede de



Fundão e zonas de Guarapari), o que acaba forçando a utilização de **transporte intermunicipal insuficiente, caro ou mesmo clandestino**, com prejuízo à segurança, regularidade e modicidade tarifária.

- **Governança e representatividade:** Há questionamentos recorrentes sobre a **composição e a operação do Conselho Metropolitano (Comdevit)**, com sugestões de reformulação para **garantir maior paridade entre o poder público e a sociedade civil**, bem como **maior transparência e inclusão na gestão dos recursos do Fundo Metropolitano (Fumdevit)**, visto como instrumento pouco visibilizado e pouco compreendido pela população.
- **Demanda por diversificação de modais:** A população e entidades de classe têm exercido **pressão social crescente para a diversificação do sistema de transporte**, por meio da **restauração e expansão do transporte aquaviário** e do **desenvolvimento de estudos valorosos para a implantação de VLT (Veículo Leve sobre Trilhos)** e o **aproveitamento de linhas férreas ociosas** para o transporte de passageiros, como forma de reduzir a sobrecarga do modal rodoviário exclusivo e ampliar a capacidade de atendimento da região.
- **Qualidade e conforto na operação:** Reclamações relativas à **superlotação**, à **falta de agilidade e pontualidade** e à **ausência de climatização em parte da frota** foram temas recorrentes nas oficinas participativas, reforçando a percepção de que o sistema, apesar de ser essencial à coletividade, opera em condições de **precariedade operacional** que comprometem o bem-estar e a dignidade dos usuários.



**A Gazeta** Assine

Início > Editorial >  
Transcol: menos passageiros, alguns avanços, as mesmas reclamações

Opinião da Gazeta

### Transcol: menos passageiros, alguns avanços, as mesmas reclamações

As novas opções de deslocamento estão, de certa forma, libertando quem depende de transporte público. E isso faz bem para a mobilidade, sobretudo em cidades com infraestrutura adequada para o transporte ativo

Publicado em 10 de Março de 2026 às 01:00



Ônibus do Sistema Transcol Crédito: Carlos Alberto Silva

Mobilidade

### Todo dia, a mesma batalha: os desafios de quem depende do transporte público

Só no Transcol, 600 mil pessoas circulam por dia na Grande Vitória. E não há um caminho fácil

Redação Folha Vitória

28/04/2025 18:50 33392025.0207  
Leitura: 11 minutos

Compartilhar




Foto: Thiago Soares/Folha Vitória

O transporte público segue sendo uma das alternativas mais utilizadas para a maioria dos moradores da Grande Vitória. Dados da Companhia Estadual de Transportes Coletivos de Passageiros do Estado do Espírito Santo (Ceturb-ES) revelam que o sistema Transcol, que integra os cinco municípios da Região Metropolitana, realiza mais de 20 mil viagens diárias e transporta cerca de 600 mil pessoas todos os dias.

**A Gazeta** Assine

Notícia > Capital > Economia > Procon-ES apura aumento em mais de 50% no preço de passageiros de ônibus

Transporte Intermunicipal

### Procon-ES apura aumento em mais de 50% no preço de passageiros de ônibus

Empresa responsável por transporte de passageiros entre cidades da Grande Vitória e do Sul do Espírito Santo aumentou a tarifa no fim de 2023 e pegou os consumidores de surpresa

Vinicius Zagato  
Redator: vzagato@degazeta.com.br

Publicado em 04 de Janeiro de 2024 às 07:50



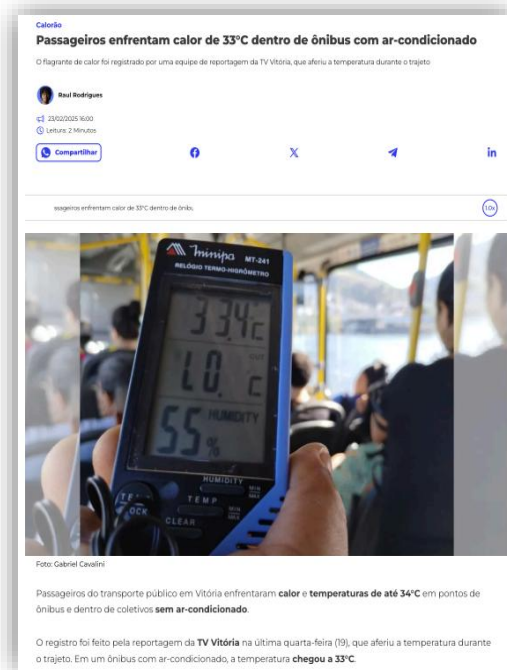
Aumento no valor da passagem feito pela Viação Planeta será apurado pelo Procon-ES Crédito: Viação Planeta

O Instituto Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor (Procon-ES) vai apurar o aumento no valor de passagem de ônibus intermunicipais feito pela Viação Planeta, responsável por viagens entre cidades da Grande Vitória e do Sul do Espírito Santo. O reajuste pegou muitos consumidores de surpresa no fim do ano passado.

Aumento no Transcol penaliza a população e beneficia financiadores de campanhas



3 de Janeiro de 2017



As consultas públicas e reuniões técnicas realizadas para a elaboração do **Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana da Grande Vitória (PDUI)** registraram esse mesmo conjunto estruturado de percepções sobre os limites do modelo de transporte atual. As demandas expressas nesses momentos de participação formal revelam que a crítica da sociedade à gestão do Sistema TRANSCOL não se limita ao custo da tarifa, mas engloba questões de localização de oportunidades, alcance territorial, representatividade, diversificação modal e qualidade de serviço — panorama que complementa e reforça a análise das auditorias, mostrando que as falhas de governança têm correlação direta na experiência cotidiana de deslocamento da população da **Região Metropolitana da Grande Vitória – RMGV**.

A percepção social também ressalta o descompasso entre a estrutura institucional de controle — Tribunal de Contas, CETURB/ES, Conselhos de Transportes, Ministério Público de Contas — e a capacidade de efetivo impacto sobre a qualidade do serviço. Muitas das demandas de melhoria, ampliação de cobertura, aumento de frequência e maior integração com demais modos de mobilidade são repetidas há anos sem que



soluções estruturantes sejam percebidas pela população, o que alimenta a sensação de ciclo vicioso de diagnóstico sem correção efetiva.

Nesse contexto, a análise do histórico de questionamentos da comunidade evidencia que as irregularidades internas — **ausência de licitação, falhas de fiscalização, precariedade de frota, lapsos na bilhetagem, inércia normativa e limites de transparência** — não ficam aprisionadas ao âmbito administrativo. Elas retornam, mediadas pela experiência dos usuários, sob a forma de insatisfação generalizada, desconfiança nas instituições e resistência a políticas de ajuste tarifário, reforçando a necessidade de que o controle externo integre, de forma orgânica, a dimensão técnica e a dimensão sociopolítica na construção de recomendações e encaminhamentos.

Portanto, a sistematização desse histórico não visa apenas registrar narrativas de descontentamento, mas demonstrar a persistência, no plano da opinião pública, das mesmas fragilidades já identificadas em diversas auditorias — indicando que as falhas de gestão extrapolam o plano formal e se sedimentam como percepção legítima de descompromisso com o direito à mobilidade urbana. Nesse ponto, a atuação do Ministério Público de Contas ganha mais densidade, porquanto conecta o universo jurídico-institucional às expectativas de efetividade, justiça social e resposta adequada da administração pública às demandas dos usuários finais do Sistema TRANSCOL.

## **5 AVALIAÇÃO DA GOVERNANÇA E TRANSPARÊNCIA DO SISTEMA TRANSCOL**

A análise das irregularidades presentes e pretéritas e do histórico de questionamentos sociais apontou com clareza que as falhas observadas no Sistema TRANSCOL não decorrem exclusivamente de episódios isolados de má gestão, mas revelam um padrão de fragilidade estrutural na governança e na transparência do sistema. A forma como a política pública de transporte metropolitano é planejada, regulada, fiscalizada e divulgada à população constitui, em última instância, a chave para compreender a persistência de problemas de eficiência, segurança, acessibilidade e modicidade tarifária.

## 5.1 ARQUITETURA INSTITUCIONAL E AUTONOMIA REGULATÓRIA

A governança do TRANSCOL é mediada por uma arquitetura institucional complexa, na qual se combinam competências do Estado do Espírito Santo, da CETURB/ES, das concessionárias privadas, dos municípios da **Região Metropolitana da Grande Vitória – RMGV** e de órgãos de controle externo, incluindo o Tribunal de Contas e o Ministério Público de Contas. Essa rede de atores é, em tese, compatível com a lógica de governança interfederativa exigida pelo **Estatuto da Metrópole**<sup>37</sup> para funções públicas de interesse comum, como a mobilidade urbana.

Na prática, porém, observam-se tensionamentos recorrentes entre a unidade de gestão centralizada exercida pela CETURB/ES e a diversidade de interesses municipais, o que muitas vezes resulta em sobreposição de competências, ausência de integração tarifária e física plena, além de lacunas de coordenação em decisões de expansão de linhas, preços, horários e infraestrutura. A morosidade na atualização normativa, evidenciada em auditorias recentes, ilustra também a dificuldade em transformar esse arcabouço institucional potencialmente robusto em uma estrutura de decisão ágil, previsível e coerente, capaz de responder às demandas sociais e às mudanças tecnológicas que reconfiguram a mobilidade urbana.

Esse diagnóstico institucional é agravado pelo desempenho concreto da função fiscalizatória, que — como se examinará a seguir — tende a operar de forma predominantemente formal, sem produzir os efeitos corretivos que a gravidade das irregularidades identificadas exigiria.

## 5.2 FUNÇÃO FISCALIZATÓRIA E EFEITOS REGULATÓRIOS

A CETURB/ES ostenta, em sua competência institucional, a responsabilidade de planejar, organizar, fiscalizar e monitorar o sistema de transporte coletivo metropolitano. O exame das auditorias, contudo, mostra que a função fiscalizatória se restringe, em

---

37 Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm). Acesso em 26 maio 2026

vários momentos, ao plano formal, produzindo diagnósticos tecnicamente consistentes, mas com limitado efeito corretivo na prática operacional.

A reiteração de irregularidades — como ausência de licitação, pagamentos indevidos, precariedade de frota, inobservância de limites de idade e de certificados de cronotacógrafo e morosidade na atualização de regulamentos — indica que o mecanismo de sanções, de penalidades, de denúncias e de recomendações não se estruturou como um ciclo de melhoria contínua, mas como um conjunto de repetições de problemas, com pouca memória institucional e sem padrão claro de aprendizado organizacional. Nesse contexto, a autoridade regulatória perde densidade pedagógica, pois o inadimplemento não incorre em custos reputacionais ou financeiros suficientemente expressivos para alterar os padrões de comportamento dos agentes envolvidos.

### 5.3 DESENHO DE TRANSPARÊNCIA E PARTICIPAÇÃO

Se o subitem 5.2 examinou as falhas do sistema de controle sob o ângulo da fiscalização e da aplicação de sanções, o presente subitem volta-se a um plano complementar e igualmente crítico: o da transparência das informações e da participação da sociedade no acompanhamento da política pública. Trata-se de dimensões distintas, mas interdependentes — pois sem dados confiáveis e acessíveis, o controle social perde sua base e a fiscalização institucional perde seu respaldo democrático.

A transparência e a participação social são elementos centrais da *accountability* democrática, exigidos tanto pela legislação de acesso à informação quanto pela natureza do transporte coletivo como função pública de interesse comum. No entanto, vários achados das auditorias revelam deficiências na divulgação de indicadores de desempenho ao público, na integração de sistemas de reclamações e na audiência das representações sociais, especialmente via canais digitais e presenciais de atendimento ao usuário.

A divergência entre registros oficiais e informações disponibilizadas em aplicativos, a inexistência de auditoria independente do Sistema de Bilhetagem Eletrônica e a carência de dados abertos e padronizados sobre desempenho contratual geram desconfiança sobre a fidedignidade das informações, dificultando a verificação social dos resultados e reduzindo a capacidade da população de exigir melhorias. O silêncio institucional em alguns episódios reforça a percepção de que o sistema opera com baixa responsividade, o que contradiz a ideia de que o controle externo, a CETURB/ES e os agentes de mobilidade metropolitana devem estar permanentemente em diálogo com a sociedade, sobretudo em matéria de tarifas, cobertura, frequência e segurança.

#### 5.4 DESAFIOS E PERSPECTIVAS PARA UMA GOVERNANÇA MAIS ROBUSTA

A partir desse diagnóstico, é possível identificar quatro desafios centrais para a governança e a transparência do Sistema TRANSCOL, que se articulam entre si e cuja superação é condição necessária para que o sistema cumpra sua finalidade pública:

- **Fortalecimento da autonomia regulatória e de fiscalização independente.** É necessária maior clareza na separação entre função normativa, gestão de contratos e fiscalização, de modo a evitar conflitos de interesse e garantir a aplicação efetiva das sanções e a correção estrutural das falhas. Sem essa separação, o regulador tende a ser capturado pelos interesses que deveria controlar, perpetuando o ciclo de inadimplemento sem consequências.
- **Revisão da arquitetura de composição e funcionamento do Conselho Metropolitano (Comdevit).** A reformulação deve ampliar a participação da sociedade civil, obter maior equilíbrio representativo entre municípios e Estado e garantir transparência efetiva na gestão do Fundo Metropolitano (Fumdevit) — hoje percebido pela população como instrumento pouco visibilizado e pouco compreendido, o que compromete sua legitimidade democrática.
- **Implantação sistemática de mecanismos de transparência ativa.** Isso inclui a divulgação periódica de indicadores de desempenho, dados de bilhetagem

auditados de forma independente, mapas de reclamações por área e informações claras sobre reajustes tarifários, subsídios e custos operacionais. A transparência ativa não é concessão: é condição para que o controle social possa funcionar como complemento efetivo ao controle institucional.

- **Modernização da gestão de demandas sociais.** A integração de canais físicos e digitais, a padronização de procedimentos de tratamento de reclamações e a criação de sistema de feedback visível ao usuário são medidas que permitem ao cidadão perceber a conexão entre sua manifestação e a resposta institucional — fechando o ciclo de *accountability* que hoje permanece aberto e invisível para a maior parte da população.

Esses quatro eixos não são independentes: reforçam-se mutuamente e só produzem efeito estruturante se implementados de forma articulada e com horizonte de longo prazo. Tomados isoladamente, correm o risco de se converter em reformas pontuais que não alteram a dinâmica sistêmica do problema.

Nesse quadro, a reformulação da governança e a ampliação da transparência não se configuram como mera recomendação de "bom governo", mas como condição necessária para que o Sistema TRANSCOL possa cumprir sua finalidade pública: organizar a mobilidade metropolitana como direito, como instrumento de inclusão e de desenvolvimento social, e não apenas como um serviço administrativo mercantilizado. A reiteração de falhas ao longo de duas décadas, somada ao histórico de questionamentos sociais, indica que não basta manter um modelo de gestão verticalizado e pouco participativo; é preciso reconstruir a relação de confiança entre a sociedade, o Estado e os prestadores de serviço, sob a égide de uma *accountability* democrática efetiva e tangível.

## 6 PROPOSTAS E PERSPECTIVAS FUTURAS

A superação das fragilidades identificadas e a consolidação de um sistema de transporte coletivo eficiente e inclusivo dependem da adoção de medidas estruturantes e

inovadoras, alinhadas às diretrizes do **Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI)** e às melhores práticas de mobilidade sustentável.

Entre as propostas prioritárias, destaca-se a integração plena entre o Sistema TRANSCOL e os sistemas municipais ainda não incorporados, eliminando redundâncias e reduzindo custos operacionais. A criação de uma autoridade metropolitana ou consórcio público multifederativo surge como solução institucional para garantir governança unificada, transparência e coordenação interfederativa.

No campo da diversificação modal, estudos de viabilidade para o transporte aquaviário, o Veículo Leve sobre Trilhos (VLT) e o Bus Rapid Transit (BRT) devem ser retomados, aproveitando infraestruturas existentes e ampliando a atratividade do transporte coletivo frente ao automóvel. A mobilidade ativa também deve ser fortalecida, com investimentos em ciclovias, padronização de calçadas e acessibilidade universal.

A sustentabilidade ambiental constitui eixo estratégico, impondo a adoção de ônibus ecológicos e tecnologias que reduzam significativamente a emissão de poluentes. Paralelamente, o uso de soluções digitais, como Centros de Controle Operacional (CCO) e Sistemas de Informação ao Usuário (SIU), deve ser expandido para aumentar a confiabilidade e eficiência do sistema.

Nesse horizonte, insere-se a discussão sobre a **Tarifa Zero**, entendida como política pública de inclusão social e eliminação de barreiras financeiras ao deslocamento. Sua implementação, contudo, exige planejamento rigoroso, definição de fontes estáveis de financiamento e vinculação a metas de qualidade e expansão da oferta, de modo a assegurar que o benefício social não comprometa a sustentabilidade econômica do sistema.

As perspectivas futuras apontam para a construção de um modelo de mobilidade metropolitana **integrado, sustentável e acessível**, capaz de responder às demandas crescentes da população e de posicionar a Grande Vitória como referência em políticas públicas de transporte coletivo.

## 6.1 TARIFA ZERO COMO SOLUÇÃO PARADIGMÁTICA – ESTRATÉGIAS PARA A MOBILIDADE URBANA NO ESPÍRITO SANTO: TRANSPORTE PÚBLICO DE QUALIDADE, ACESSÍVEL E EFICIENTE COMO VALOR PÚBLICO

A análise das irregularidades identificadas nos Achados A1 a A6 conduz, inevitavelmente, a uma questão que transcende o controle de legalidade e alcança o debate sobre a racionalidade do próprio modelo de prestação do serviço: se o Estado do Espírito Santo já financia estruturalmente o Sistema TRANSCOL — por meio de subsídios tarifários crescentes, investimentos diretos em infraestrutura, aportes para reequilíbrio econômico-financeiro e assunção informal de custos operacionais que deveriam ser das concessionárias —, qual é, afinal, a vantagem econômica e social de manter a tarifa como mecanismo de cofinanciamento? A pergunta não é retórica: ela nasce diretamente dos dados apurados nesta Auditoria e impõe ao Ministério Público de Contas o dever de apontá-la ao Egrégio Tribunal como elemento central do debate sobre o futuro do sistema.

O modelo concessório vigente repousa sobre uma premissa que os próprios fatos contradizem: a de que a delegação à iniciativa privada, com financiamento parcial pelo usuário via tarifa, produziria eficiência operacional, modicidade tarifária e qualidade de serviço superiores à prestação pública direta. O que se observa, após mais de uma década de operação, é o inverso: o Estado não se afastou do custeio — ele apenas perdeu o controle sobre como esse custeio se dá. Paga subsídios sem contraprestação mensurável de qualidade. Financia ativos que integrarão o patrimônio privado sem reversão ao erário. Suporta riscos que deveriam ser do concessionário. E o usuário, que também paga, recebe um serviço cuja precariedade está documentada em seis auditorias ao longo de quase vinte anos.

É nesse contexto — e não como proposta abstrata de gratuidade — que a **Tarifa Zero** emerge como alternativa paradigmática. Não se trata de um gasto novo: trata-se da reorganização racional de recursos que o Estado já despense, eliminando a margem de lucro privada, os custos de transação do modelo concessório e a regressividade

de uma tarifa que pesa desproporcionalmente sobre os que menos têm. Três dimensões estruturam essa proposta e merecem análise detida.

Sob a ótica da **Teoria do Valor Público**, uma política pública não se legitima pelo equilíbrio contábil de sua operação, mas pela capacidade de produzir resultados que a sociedade reconheça como relevantes, justos e efetivos. Aplicado ao Sistema TRANSCOL, esse critério é implacável: o sistema consome recursos públicos crescentes e entrega um serviço que, ao longo de quase duas décadas de auditorias, não superou suas deficiências estruturais. Sob essa ótica, a política de transporte coletivo não pode ser compreendida apenas como mecanismo operacional de deslocamento populacional, tampouco como mera relação contratual entre Estado, concessionárias e usuários. Trata-se, em essência, de uma política pública estruturante, diretamente relacionada ao exercício da cidadania, ao acesso ao trabalho, à educação, à saúde, à cultura e às oportunidades econômicas.

A discussão sobre mobilidade urbana no Espírito Santo exige, portanto, que se abandone o pressuposto de que o debate sobre a tarifa é essencialmente fiscal. Ele não é. É um debate sobre quem governa o transporte, quem suporta seus custos, quem se beneficia de seus resultados — e se o arranjo atual ainda é capaz de justificar sua própria existência.

Complementarmente, sob a perspectiva da **Teoria do Programa**, toda política pública deve apresentar coerência lógica entre o problema que pretende resolver, os instrumentos que emprega e os resultados que efetivamente produz. No caso do Sistema TRANSCOL, o problema original era assegurar mobilidade urbana eficiente, economicamente sustentável e socialmente acessível. O instrumento escolhido foi a concessão à iniciativa privada, com financiamento misto — tarifa do usuário mais subsídio estatal — sob a premissa de que o concessionário privado operaria com maior eficiência, assumiria os riscos operacionais e entregaria qualidade superior àquela que a gestão pública direta seria capaz de oferecer. Essa premissa não se confirmou.

A análise empírica do modelo revela ruptura profunda entre a teoria que o fundamentou e os resultados que produziu. Em vez de mobilidade previsível, acessível e de qualidade, o sistema acumulou superlotação recorrente, insuficiência de frota em horários críticos, baixa capilaridade territorial nas periferias, longos tempos de espera, deficiências de integração e um histórico de reclamações que o próprio aparato de controle interno da CETURB/ES não conseguiu processar adequadamente — como documentado nas auditorias pretéritas. A cadeia lógica do programa está quebrada: os instrumentos não produzem os fins que os justificam.

A ruptura é ainda mais evidente na dimensão econômico-financeira. A promessa central do modelo concessório — transferir ao setor privado os riscos operacionais e reduzir o custo do Estado — não se sustenta diante dos fatos.

O Estado continua suportando parcela crescente dos riscos financeiros do sistema: amplia subsídios tarifários para evitar que o desequilíbrio seja repassado integralmente ao usuário, assume investimentos em infraestrutura que deveriam ser encargo do concessionário, financia estudos técnicos para reequilíbrios que se acumulam sem equacionamento e, como demonstrado nesta Auditoria, chega a pagar faturas de energia elétrica de veículos que operam em benefício de empresas privadas.

Ao mesmo tempo, o usuário paga tarifas que cresceram 192% entre 2000 e 2012 — 67 pontos percentuais acima da inflação do período — por um serviço cuja qualidade permanece aquém do prometido. O resultado é uma dupla oneração sem contrapartida: o Estado paga mais, o usuário paga mais, e o sistema entrega menos.

Sob a ótica social, os custos desse arranjo tornam-se ainda mais graves quando se considera quem os suporta. O transporte oneroso e precário não afeta a todos da mesma forma: ele recai desproporcionalmente sobre as famílias de menor renda, que dependem do ônibus como único modal de deslocamento e para quem a tarifa representa parcela relevante do orçamento doméstico.

Estudos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)<sup>38</sup> documentam o caráter regressivo dessa estrutura: quanto menor a renda, maior o impacto relativo da tarifa. Em Cariacica, Serra e Viana — municípios com menor renda média da Grande Vitória —, o ônibus é o principal meio de transporte, utilizado por quase metade dos trabalhadores. É precisamente nesses territórios, onde o transporte coletivo é condição de acesso ao emprego, à educação e à saúde, que a barreira tarifária produz seus efeitos mais excludentes. Quando o deslocamento diário consome parcela significativa da renda familiar, o transporte deixa de integrar — e passa a segregar.

O transporte público, nessa perspectiva, não pode ser compreendido como serviço remunerado por usuário — categoria que pressupõe a liberdade de não usar, a substituíbilidade por alternativas e a relação contratual voluntária entre prestador e consumidor. Nenhuma dessas características se aplica ao ônibus nas periferias metropolitanas: ali, o serviço é infraestrutura de cidadania, pressuposto para o exercício de outros direitos e condição de inserção econômica e social. Tratá-lo como mercadoria é uma escolha política — e, como toda escolha política, pode ser revertida. **É precisamente essa reversão que a Tarifa Zero propõe: não como generosidade fiscal, mas como correção de uma distorção estrutural que o modelo atual perpetua e aprofunda.**

Em termos de **Teoria do Programa**, a **Tarifa Zero** apresenta uma cadeia causal mais coerente com o problema público que o transporte metropolitano deve resolver: ao eliminar a barreira tarifária, amplia-se o acesso; ao ampliar o acesso, aumenta-se a demanda; ao aumentar a demanda, diluem-se os custos fixos por passageiro e reduz-se a necessidade de subsídio por viagem; ao reduzir a necessidade de subsídio por viagem, liberam-se recursos para investimento em qualidade, frequência e cobertura territorial. A lógica é circular e virtuosa — exatamente o inverso do ciclo vicioso que o

---

38 Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/participacao/noticias-do-ipea/765-leia-estudo-do-ipea-sobre-tarifacao-do-transporte-publico?>. Acesso em 2 mar 2026.



modelo atual reproduz, em que a queda de demanda eleva o custo por passageiro, que pressiona a tarifa, que reduz ainda mais a demanda.

O argumento decisivo, porém, não é teórico — é aritmético. **O Estado do Espírito Santo já financia estruturalmente o TRANSCOL. Subsidia tarifas, cobre déficits operacionais, investe em terminais e infraestrutura, assume custos que deveriam ser das concessionárias e, como demonstrado nesta Auditoria, pretende aportar R\$ 150 milhões adicionais para renovação de uma frota que, pelos contratos vigentes, constitui encargo exclusivo do setor privado.** Esse financiamento existe, é crescente e não produz, em contrapartida, nem a modicidade tarifária nem a qualidade de serviço que o justificariam.

Diante disso, a pergunta que este Ministério Público de Contas coloca ao Egrégio Tribunal não é especulativa: **se o Estado já arca com parcela estrutural do custo do sistema, por que não assume integralmente sua prestação, adota a Tarifa Zero e entrega ao cidadão aquilo que a Constituição, o Estatuto da Metrópole<sup>39</sup> e o próprio Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana da Grande Vitória (PDUI), instituído pela Lei Complementar nº 872/2017<sup>40</sup>, já prometem?**

A resposta não pode ser 'porque é caro' — uma vez que o Estado já a paga. Não pode ser 'porque é papel da iniciativa privada' — porquanto a iniciativa privada não está cumprindo esse papel sem subsídio público crescente. E não pode ser 'porque falta planejamento' — pois o planejamento que falta é exatamente o que este Tribunal pode, e deve, exigir. O que a **Tarifa Zero** exige do Estado não é um gasto novo: é a racionalização dos gastos que já faz, com a transparência, o controle e a orientação ao interesse público que o modelo atual sistematicamente recusa.

Trata-se, em realidade, de repensar a própria arquitetura da política de mobilidade urbana metropolitana — substituindo um modelo cuja efetividade e legitimidade vêm

---

39 Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2015/lei/13089.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2015/lei/13089.htm). Acesso em 26 maio 2026

40 Disponível em: <https://planometropolitano.es.gov.br/>. Acesso em 26 maio 2026.

sendo crescentemente questionadas por uma estratégia orientada à produção de resultados públicos concretos, socialmente percebidos e economicamente justificáveis. Mais do que financiar deslocamentos, a **Tarifa Zero** pode representar a transformação do transporte coletivo em instrumento efetivo de desenvolvimento, inclusão e geração de valor público para toda a sociedade capixaba — e é com esse propósito que ela merece ser debatida, fundamentada e, nos termos que as seções seguintes desenvolverão, implementada.

### 6.1.1 A Falácia da Eficiência Privada: o Estado que Subsidia sem Governar

O modelo concessório vigente parte de uma premissa que os próprios dados do Sistema TRANSCOL contradizem: a de que a delegação da prestação do serviço à iniciativa privada transfere ao concessionário os riscos financeiros da operação, liberando o Estado dos ônus econômicos do transporte coletivo. A realidade, contudo, é radicalmente diversa

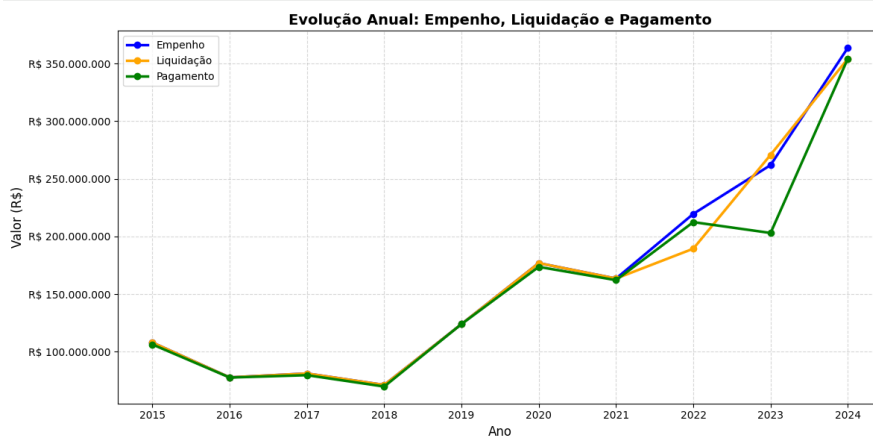
Os dados orçamentários a seguir documentam, com precisão numérica, a trajetória de comprometimento crescente do erário estadual com o Sistema TRANSCOL ao longo da última década, evidenciando que o financiamento público não é resposta contingente a desequilíbrios pontuais — é política estrutural de sustentação do sistema. A análise abrange o período **2015-2024** e considera as três fases do ciclo da despesa pública: o **empenho** (reserva da dotação orçamentária), a **liquidação** (verificação do cumprimento da obrigação) e o **pagamento efetivo** (desembolso financeiro aos consórcios **Atlântico Sul** e **Sudoeste**). Abaixo segue a *Tabela — Execução orçamentária dos subsídios ao Sistema TRANSCOL (2015–2024)*:

ANO	VALOR EMPENHADO	VALOR LIQUIDADADO	VALOR PAGO
2015	R\$ 107.888.736,54	R\$ 107.888.736,54	R\$ 106.212.456,27
2016	R\$ 77.618.679,18	R\$ 77.618.679,18	R\$ 77.506.884,94
2017	R\$ 81.016.998,52	R\$ 81.016.998,52	R\$ 79.541.885,33
2018	R\$ 71.066.341,10	R\$ 71.066.341,10	R\$ 69.682.025,22
2019	R\$ 123.907.947,19	R\$ 123.907.947,19	R\$ 123.907.947,19



2020	R\$	176.838.033,00	R\$	176.838.032,80	R\$	173.564.455,52
2021	R\$	163.434.481,22	R\$	163.434.481,22	R\$	162.040.580,07
2022	R\$	219.556.055,18	R\$	189.352.344,30	R\$	212.426.630,42
2023	R\$	261.929.648,12	R\$	270.818.050,98	R\$	202.988.113,55
2024	R\$	363.747.595,16	R\$	354.317.595,17	R\$	354.317.595,17
<b>TOTAL</b>	<b>R\$</b>	<b>1.647.004.515,21</b>	<b>R\$</b>	<b>1.616.259.207,00</b>	<b>R\$</b>	<b>1.562.188.573,68</b>

Atente que no intervalo entre **2015 e 2024 (9 anos)**, o subsídio apresentou um crescimento nominal robusto. O valor efetivamente pago ao final da série é **233,61%** superior ao desembolso inicial de 2015, evidenciando uma pressão crescente sobre o erário.



A análise da execução financeira dos Contratos de Concessão do Sistema TRANS-COL ao longo da última década revela uma trajetória

que contradiz, com dados objetivos, a premissa fundante do modelo concessório vigente: a de que a delegação à iniciativa privada reduziria o custo do Estado e transferiria ao concessionário os riscos da operação. O que os números demonstram é o movimento inverso — crescimento contínuo, acelerado e estrutural do comprometimento de recursos públicos com o sistema, sem contrapartida equivalente em qualidade de serviço ou redução da dependência estatal.

No período compreendido entre 2015 e 2024, o Estado do Espírito Santo transferiu aos **Consórcios Atlântico Sul e Sudoeste** o montante total de **R\$ 1,56 bilhão** em valores efetivamente pagos. Esse volume financeiro, por si só, já revela a magnitude da política pública de subsídio ao transporte coletivo metropolitano — contudo, é a evolução histórica desses desembolsos que evidencia a intensificação progressiva da pressão fiscal sobre o erário estadual.



Ao longo da série histórica, o valor anual efetivamente pago saltou de **R\$ 106,2 milhões** em **2015** para **R\$ 354,3 milhões** em **2024**, representando um crescimento nominal de aproximadamente **233,61%** no período. Em termos concretos, o dispêndio público mais do que triplicou em menos de uma década, demonstrando o aprofundamento da dependência financeira do sistema de transporte coletivo em relação aos recursos públicos estaduais.

O comportamento da série também demonstra que o crescimento dos desembolsos não ocorreu de forma linear, mas se intensificou sobretudo a partir de 2020, alcançando patamares significativamente superiores nos exercícios de

**2022, 2023 e 2024**. Tal dinâmica evidencia uma expansão contínua da necessidade de

aporte estatal para manutenção da operação dos consórcios concessionários, reforçando o debate acerca da sustentabilidade fiscal, da eficiência do modelo de financiamento adotado e da necessidade de reavaliação dos mecanismos de subsídio público ao sistema:

### O custo real de uma década de operações



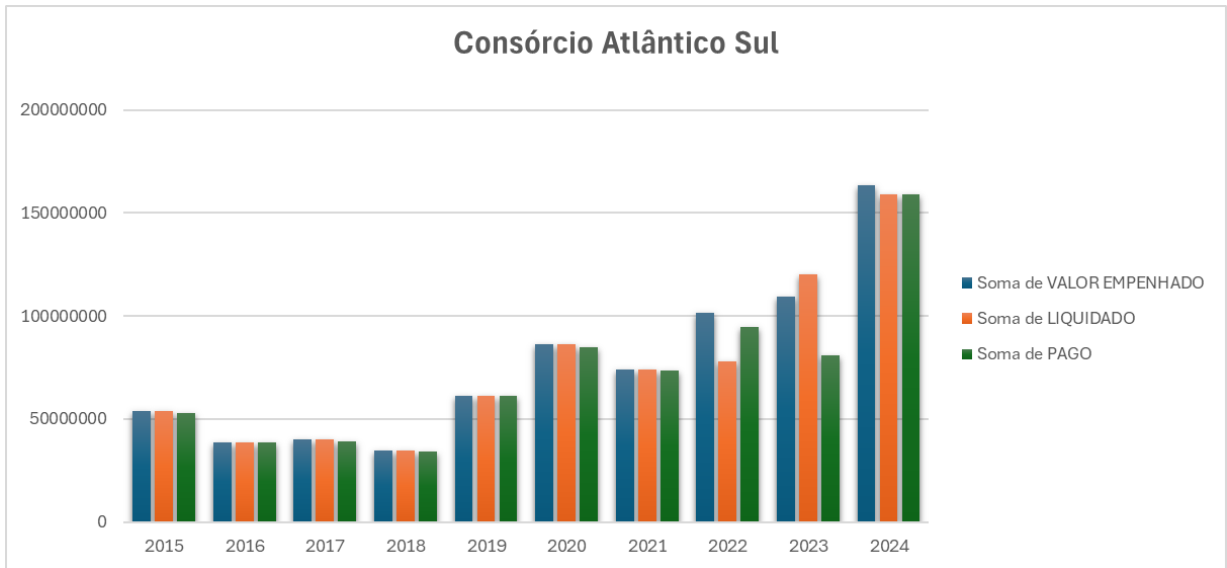


FIGURA 4 - GRÁFICO: CONSÓRCIO ATLÂNTICO SUL (SUBSÍDIO 2015-2024)

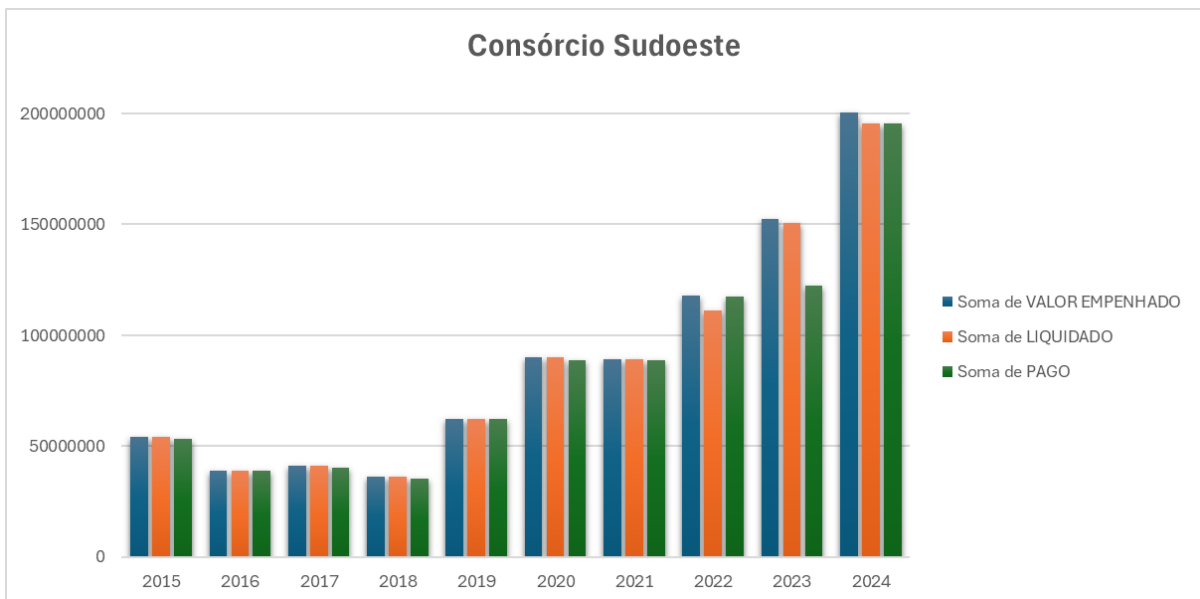


FIGURA 5 - GRÁFICO: CONSÓRCIO SUDOESTE (SUBSÍDIO 2015-2024)

A série histórica permite identificar três fases com dinâmicas distintas. Entre 2015 e 2018, o sistema operou em relativa estabilidade orçamentária, com pagamentos oscilando entre R\$ 69,6 milhões e R\$ 82,5 milhões anuais. A partir de 2020, a pandemia de COVID-19 impôs choque abrupto: os pagamentos saltaram para R\$ 173,5 milhões naquele ano, inaugurando novo patamar de comprometimento orçamentário do qual

o sistema jamais retornou. Entre 2022 e 2024, consolida-se o que os dados permitem denominar '**fase de pico**': volumes de empenho e pagamento sem precedente na série histórica, culminando nos **R\$ 354,3 milhões desembolsados em 2024**.

Merece atenção analítica específica, ainda, a sincronia quase perfeita entre as curvas de empenho dos dois consórcios ao longo de toda a série. Os padrões de variação orçamentária dos Consórcios **Atlântico Sul** e Sudoeste são, de 2015 a 2023, praticamente idênticos — o que demonstra que as oscilações no volume de recursos transferidos não decorrem de flutuações operacionais individuais de cada empresa, mas de decisões sistêmicas de injeção ou contenção de capital tomadas centralmente pelo Poder Concedente. O financiamento público do TRANSCOL não é, portanto, resposta contingente a desequilíbrios pontuais dos contratos: é política estrutural de sustentação do sistema, decidida e executada pelo Estado independentemente do desempenho operacional dos concessionários.

É precisamente esse quadro — **R\$ 1,56 bilhão transferidos em dez anos**, crescimento de **233,61%** na despesa anual, acúmulo sistêmico de Restos a Pagar e sincronia orçamentária que revela financiamento público estrutural — que impõe, com força irresistível, a questão central que este Parecer não pode deixar de formular: **se o Estado já financia estruturalmente o Sistema TRANSCOL, arcando com parcela crescente e determinante de seus custos operacionais, qual é o benefício econômico e social de manter a tarifa como mecanismo de cofinanciamento?**

A resposta que os dados sugerem é inequívoca: esse benefício não existe — ou, quando muito, é marginal em relação ao custo social que a barreira tarifária impõe à população. A tarifa não desonera o Estado; ela apenas redistribui o custo do sistema entre o erário e o usuário, de forma regressiva, onerando desproporcionalmente quem mais depende do serviço e menos dispõe de renda para suportá-lo.

Esse arranjo produz uma equação que, sob qualquer ângulo de análise, se revela estruturalmente desvantajosa para o poder público e para a população. O Estado paga — por meio de subsídios, aportes diretos e investimentos em bens que não reverterão

ao patrimônio público. O usuário também paga — por meio de tarifas. Os consórcios recebem — remuneração tarifária, subsídios públicos e investimentos estatais — sem entregar, em contrapartida, qualidade de serviço compatível com o volume de recursos captados. Nesse modelo, o Estado financia sem governar plenamente; o usuário paga sem receber qualidade adequada; e os consórcios operam com risco socializado e lucro privatizado.

Diante desse quadro, impõe-se indagação de natureza não apenas técnica, mas eminentemente jurídica e política: **se o Estado já suporta, de forma estrutural e crescente, parcela determinante do custo econômico do serviço público de transporte coletivo, por que razão não assume integralmente a sua prestação — sob regime de serviço público direto ou empresa estatal — adotando a Tarifa Zero com financiamento 100% público?** A pergunta não é retórica. Ela pode ser estruturada em três premissas e uma conclusão inafastável:

- Premissa 1: O Sistema TRANSCOL opera em regime de concessão subsidiada — o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos depende de aportes estaduais crescentes, sem os quais o serviço não se sustenta.
- Premissa 2: O Estado, além do subsídio tarifário, assume investimentos diretos em ativos que integram o patrimônio privado das concessionárias — como as estações de recarga e, em perspectiva, dois terços do custo dos novos ônibus elétricos —, sem qualquer reversão ao erário ao término das concessões.
- Premissa 3: A tarifa cobrada do usuário não reflete a qualidade do serviço prestado e pesa desproporcionalmente sobre as famílias de menor renda — efeito regressivo amplamente documentado e que compromete a função integradora que o transporte público deveria cumprir.

**O modelo atual produz dupla oneração — pública e privada — sem a contrapartida de qualidade, eficiência ou equidade que a justificaria.** A assunção plena da prestação pelo Estado, com financiamento 100% público e **Tarifa Zero**, não

representaria necessariamente aumento líquido de despesa, mas a reorganização racional dos recursos já alocados — eliminando a margem de lucro privada, os custos de transação do modelo concessório e a regressividade de uma tarifa que onera mais quem menos pode pagar.

A experiência comparada reforça essa conclusão. **Municípios brasileiros como Maricá (RJ) e cidades europeias como Tallinn (Estônia) e Luxemburgo demonstraram que o transporte público universal, custeado integralmente com recursos públicos, é não apenas viável, mas frequentemente mais eficiente que os modelos híbridos — porque elimina os custos de bilhetagem e evasão, amplia a demanda, dilui os custos fixos por passageiro e produz externalidades positivas mensuráveis em mobilidade econômica, redução de congestionamentos e diminuição de emissões.**

O debate sobre a **Tarifa Zero**, em síntese, não é debate sobre gratuidade — é debate sobre governança, sobre quem suporta os custos do transporte público e sobre quem se beneficia de seus resultados. Quando o Estado já paga, a questão não é se deve pagar: já paga, e pagará cada vez mais, enquanto o modelo atual persistir. A questão é se deve continuar pagando para que outro governe — ou se deve assumir o governo do sistema e fazer com que esse pagamento sirva, de fato, ao interesse público que o justifica.

### **6.1.2 Fundamentação e práticas da Tarifa Zero**

A mobilidade urbana não é mera política pública setorial, tampouco simples questão administrativa de gestão de fluxos. Trata-se de infraestrutura civilizatória indispensável à fruição de direitos fundamentais. A Emenda Constitucional nº 90/2015, ao incluir o transporte no rol dos direitos sociais (art. 6º da [Constituição Federal](#) de 1988), reconheceu que o deslocamento urbano é pressuposto para o exercício de outros direitos como saúde, educação, trabalho, cultura e participação política.



### EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 90, DE 15 DE SETEMBRO DE 2015

Dá nova redação ao art. 6º da Constituição Federal, para introduzir o transporte como direito social.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Artigo único. O art. 6º da Constituição Federal de 1988 passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição."(NR)

Brasília, em 15 de setembro de 2015.

Trata-se de categoria estruturante da ordem constitucional contemporânea, elemento sem o qual a própria noção de cidadania resta esvaziada de conteúdo material. O direito de ir e vir, insculpido no art. 5º, XV, da [CF/88](#), assegurou a liberdade formal de circulação. Contudo, sem meios concretos de deslocamento, essa liberdade converte-se em abstração normativa.

**A locomoção deixa de ser liberdade e passa a ser privilégio condicionado à renda.** É precisamente nesse ponto que a mobilidade urbana assume feição de dever estatal vinculante. Não se trata de escolha política discricionária, mas de obrigação constitucional fundada na dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, [CF/88](#)) e no princípio da igualdade material, bem como no objetivo fundamental de redução das desigualdades sociais (art. 3º, III, [CF/88](#)).

No plano infraconstitucional, a prestação do serviço público de transporte coletivo submete-se ao regime jurídico das concessões disciplinado pela [Lei nº 8.987/95](#). A lei estabelece como dever do poder concedente assegurar serviço adequado, entendido como aquele que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade e modicidade tarifária. A precarização contratual, a ausência de licitações tempestivas ou a perpetuação de arranjos transitórios afrontam diretamente

esse regime jurídico e, por via reflexa, vulneram o próprio núcleo essencial do direito social ao transporte.

Quanto ao art. 175 da [Constituição Federal](#), que atribui ao poder público a incumbência de prestar diretamente os serviços públicos ou delegá-los sob regime de concessão ou permissão, cumpre sublinhar que a concessão não é forma obrigatória de prestação, mas opção política justificada pela eficiência e pela qualidade que a delegação deve proporcionar. Quando esses resultados não se concretizam, e quando o Estado já suporta parcela crescente dos custos do sistema, a retomada direta da prestação — com adoção da **Tarifa Zero** — não apenas é juridicamente possível: pode revelar-se a alternativa economicamente mais racional e socialmente mais justa disponível ao Poder Concedente.

A **Tarifa Zero** reconfigura a equação do financiamento ao internalizar o custo da mobilidade como investimento público estruturante. Sob a perspectiva jurídico-constitucional, a medida harmoniza-se com o **direito social ao transporte** (art. 6º), a **liberdade de locomoção** (art. 5º, XV), o **Princípio da Dignidade da Pessoa Humana** (art. 1º, III) e o objetivo fundamental de **redução das desigualdades sociais** (art. 3º, III). A transição de um modelo tarifário para um modelo financiado por receitas públicas não constitui ruptura com a ordem jurídica; ao contrário, representa sua densificação material.

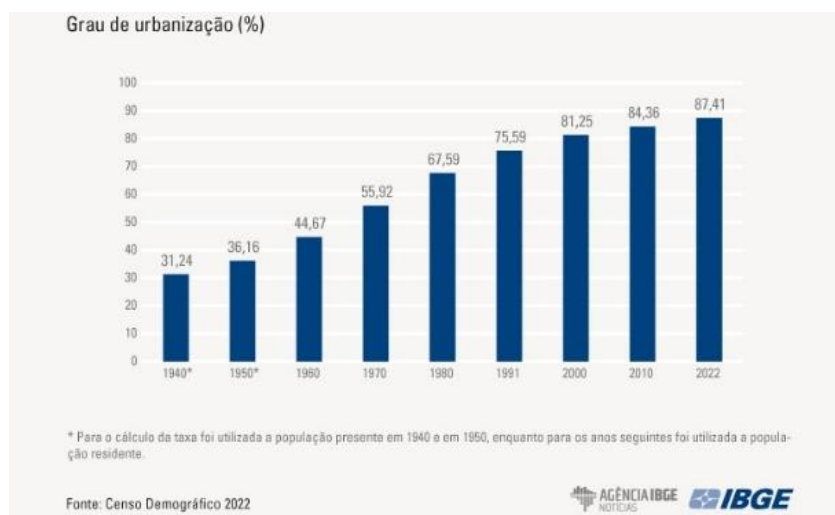
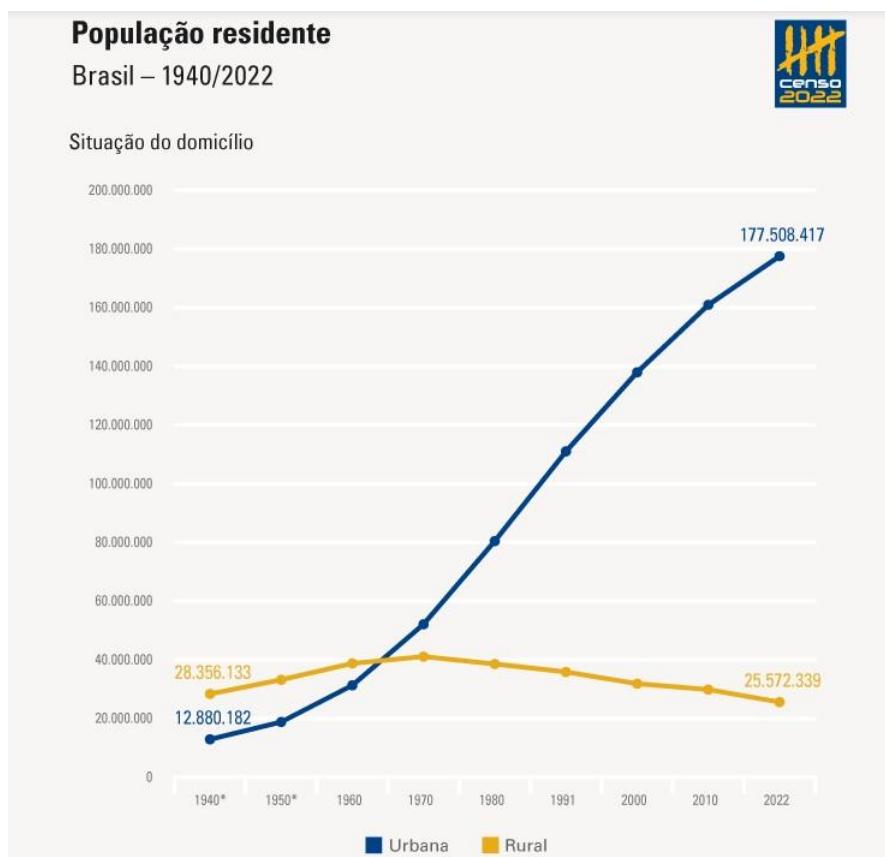
Qualquer degradação do serviço — seja por precariedade contratual, seja por insuficiência regulatória — transcende o campo da gestão ordinária e ingressa na esfera constitucional. O transporte coletivo, enquanto direito social positivado e instrumento de concretização da liberdade de locomoção, impõe ao Estado do Espírito Santo deveres positivos de planejamento, licitação regular, fiscalização efetiva e garantia de modicidade tarifária. Onde tais deveres não são observados, não há apenas falha administrativa; há déficit de cidadania.

A **Tarifa Zero** rompe com a concepção do transporte como serviço mercantil (tratado como ativo financeiro que responde ao mercado e com foco exclusivo em sua

rentabilidade) e o reconduz à sua natureza de infraestrutura social essencial (ativo público que não se condiciona à renda e materializa, de fato, a ampla liberdade de locomoção). Ao eliminar a barreira econômica de acesso, transforma o ônibus metropolitano em instrumento efetivo de inclusão. A mudança paradigmática reside precisamente nisso: desloca-se o eixo do debate da '**viabilidade da tarifa**' para a '**viabilidade do direito**'. O foco deixa de ser a arrecadação na catraca e passa a ser a garantia de **acesso universal à cidade**.

### **6.1.3 Dimensão Social, Econômica e Jurídica – estudo de impacto**

Os dados mais recentes do **Censo Demográfico 2022** do **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE** revelam que **87%** da população brasileira reside em áreas urbanas — percentual que, em 1950, era de apenas 36%, tendo ultrapassado 67% já em 1980. A urbanização vertiginosa impôs ao transporte coletivo papel central na organização do espaço urbano, viabilizando o deslocamento pendular entre periferias residenciais e centros produtivos.

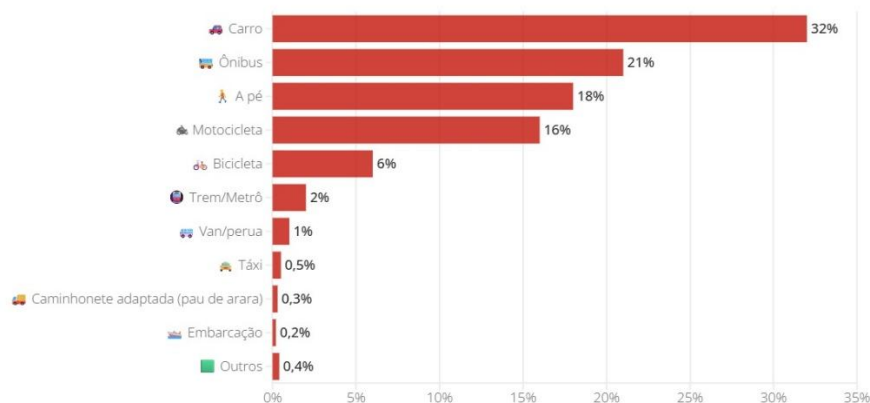


O ônibus permanece como o principal meio de transporte coletivo para deslocamentos de trabalho, utilizado por cerca de 21,4% dos trabalhadores brasileiros, correspondendo a dezenas de milhões de pessoas cuja inserção produtiva depende diretamente da oferta regular de transporte coletivo. O automóvel (32,3%) permanece dominante,

seguido por caminhada (17,8%) e motocicleta (16,4%). A mesma pesquisa evidencia que os deslocamentos médios nas regiões metropolitanas frequentemente ultrapassam uma hora por trajeto, revelando não apenas extensão territorial das cidades, mas também ineficiências estruturais na oferta de mobilidade.

#### Carro é o principal meio de transporte para o trabalho

Censo 2022 mostra que mais de 31% usam carro; ônibus, caminhada e moto aparecem em seguida



Fonte: IBGE

Figura 6 - <https://g1.globo.com/economia/censo/noticia/2025/10/09/mapa-meio-de-transporte-trabalho-cidade.ghtml>

Ainda, segundo o levantamento do **Censo Demográfico 2022** do IBGE, observe as dinâmicas fundamentais sobre os deslocamentos na **Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV)**:

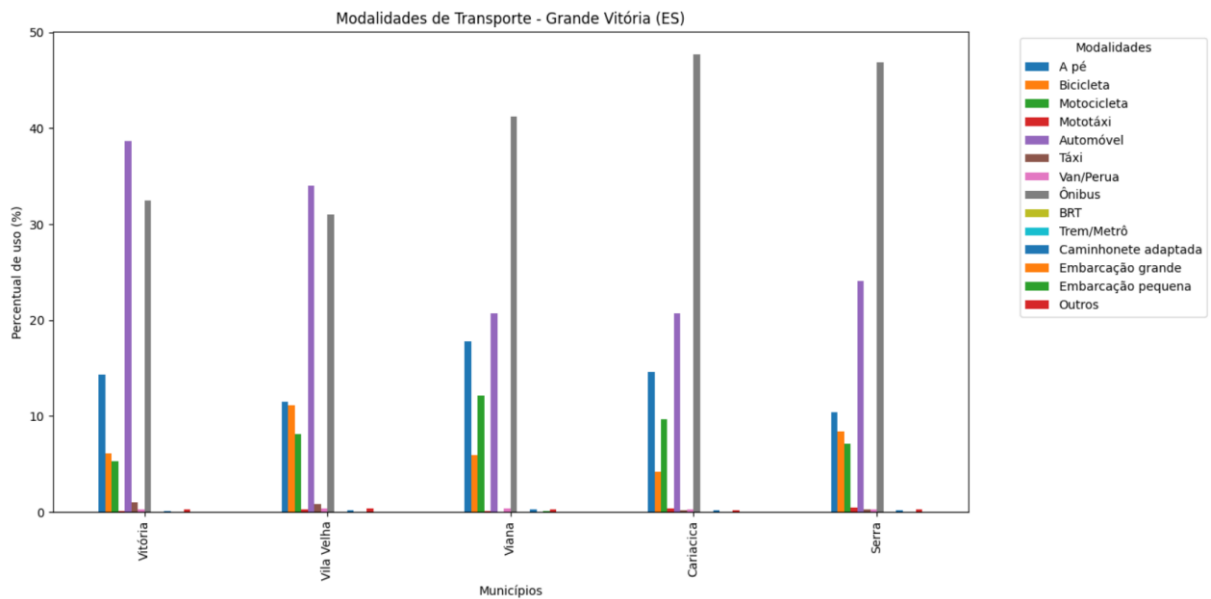
**Tabela 2 Modalidade de transporte por município da Grande Vitória (Censo 2022)**

Modalidade de Transporte	Vitória	Vila Velha	Viana	Cariacica	Serra
A pé	14,33%	11,49%	17,82%	14,55%	10,39%
Bicicleta	6,08%	11,12%	5,95%	4,24%	8,41%
Motocicleta	5,31%	8,1%	12,12%	9,68%	7,14%
Mototáxi	0,14%	0,31%	0,1%	0,37%	0,45%
Automóvel	38,66%	34%	20,72%	20,71%	24,09%
Táxi ou assemelhados	1%	0,8%	0%	0,18%	0,31%



Modalidade de Transporte	Vitória	Vila Velha	Viana	Cariacica	Serra
Van/perua	0,3%	0,4%	0,33%	0,26%	0,25%
<b>Ônibus</b>	<b>32,47%</b>	<b>30,97%</b>	<b>41,26%</b>	<b>47,69%</b>	<b>46,87%</b>
BRT/ônibus rápido	0%	0%	0%	0%	0%
Trem/Metrô	0,01%	0%	0%	0,02%	0%
Caminhonete adaptada	0,07%	0,18%	0,24%	0,18%	0,23%
Embarcação grande	0,03%	0,01%	0%	0,03%	0,02%
Embarcação pequena	0,01%	0,01%	0,07%	0,03%	0,03%
Outros	0,31%	0,39%	0,3%	0,23%	0,28%

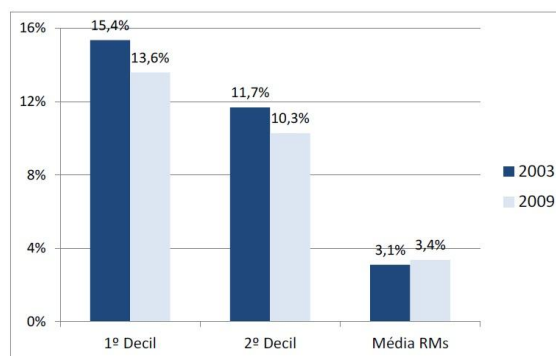
Os dados revelam diferenças marcantes entre os municípios da Grande Vitória. Em Vitória e Vila Velha, há predominância do uso de automóveis, sugerindo maior dependência do transporte individual e possivelmente maior renda média ou acesso a veículos particulares. Já em Viana, Cariacica e Serra, o ônibus aparece como o principal meio de transporte — com participação de 41,26%, 47,69% e 46,87%, respectivamente —, indicando forte dependência do transporte coletivo para atender às necessidades da população.



Resta demonstrada, assim não apenas a importância socioterritorial do transporte coletivo, mas a persistência de desequilíbrios estruturais que condenam parcelas significativas da população à dependência de modais individuais, muitas vezes mais caros e ambientalmente prejudiciais.

Estudos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)<sup>41</sup> indicam que o custo do transporte pesa proporcionalmente mais sobre famílias de baixa renda, configurando mecanismo regressivo que compromete parcela significativa do orçamento doméstico: quanto menor a renda, maior o impacto relativo da tarifa. Entre 2000 e 2012, as tarifas de ônibus no Brasil cresceram 192%, ao

Figura 2 – Comprometimento de renda com TPU. Brasil, 2003 e 2009.



Fonte: elaboração Ipea com dados da POF/2009. Nota 1 Regiões Metropolitanas de Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre,

41 Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/participacao/noticias-do-ipea/765-leia-estudo-do-ipea-sobre-tarifacao-do-transporte-publico?>. Acesso em 2 mar 2026.

passo que a inflação acumulada (IPCA) foi de 125% — ou seja, 67 pontos percentuais acima da inflação no período.

O estudo '**Mobilidade Urbana no Brasil: principais estudos produzidos pelo IPEA nos últimos quinze anos**' reúne diagnósticos e análises sobre os desafios da mobilidade nas cidades brasileiras. Desde as manifestações de 2013, o instituto produziu pesquisas que ajudaram a compreender o peso das tarifas sobre os mais pobres e a necessidade de políticas públicas que tratem o transporte como direito social, não apenas como serviço comercial. Moradores das periferias enfrentam maiores custos e tempos de deslocamento, limitando seu acesso a oportunidades de trabalho e educação. Além disso, trabalhadores informais e desempregados continuam excluídos de benefícios como o vale-transporte, ampliando a desigualdade.

Entre 2001 e 2015, aumentou no Brasil a proporção de trabalhadores que gastam mais de uma hora no deslocamento diário entre casa e trabalho, passando de 8,9% para 10,2%. A situação é mais crítica no Sudeste, onde esse percentual subiu de 11,4% para 13,7% no período. As regiões metropolitanas concentram os piores indicadores de mobilidade, com crescimento generalizado do tempo médio de deslocamento: no conjunto do país, a média passou de 28,7 para 30,3 minutos, enquanto no Sudeste evoluiu de 31,4 para 34,1 minutos.

E quando a tarifa constitui barreira financeira relevante, o transporte coletivo deixa de ser instrumento de inclusão e passa a operar como filtro socioeconômico. Sob a **ótica distributiva**, o modelo tarifado impõe aos trabalhadores de menor renda parcela desproporcional do custeio do sistema — mecanismo regressivo que transfere à população economicamente vulnerável o financiamento de um serviço público essencial. Sob a **ótica territorial**, a insuficiência do transporte estimula o uso de veículos individuais, ampliando congestionamentos, poluição atmosférica e desigualdades espaciais. Sob a **ótica econômica**, reduz-se o dinamismo comercial e a circulação de consumidores, com reflexos negativos na arrecadação tributária e na competitividade regional.

A **Tarifa Zero** não deve ser reduzida a slogan ou voluntarismo fiscal. Trata-se de alternativa estrutural coerente com o modelo constitucional de Estado Social, apta a enfrentar: **a regressividade tarifária; a exclusão por incapacidade de pagamento; a dependência excessiva de receita individualizada; e a instabilidade financeira decorrente da queda de demanda.** Sob o prisma jurídico-constitucional e socioeconômico, revela-se solução paradigmática para reconduzir o transporte coletivo à sua condição de direito fundamental concretamente fruível.

O debate atual não pode se limitar ao passado. Novas tecnologias — ônibus elétricos, bilhetagem digital, integração com aplicativos de mobilidade — oferecem oportunidades para modernizar o sistema e reduzir custos ambientais e sociais. A adoção dessas soluções, articulada à política de **Tarifa Zero**, potencializa os efeitos de inclusão e eficiência, conferindo ao modelo renovado a sustentabilidade operacional e ambiental que o arranjo atual sistematicamente não alcançou.

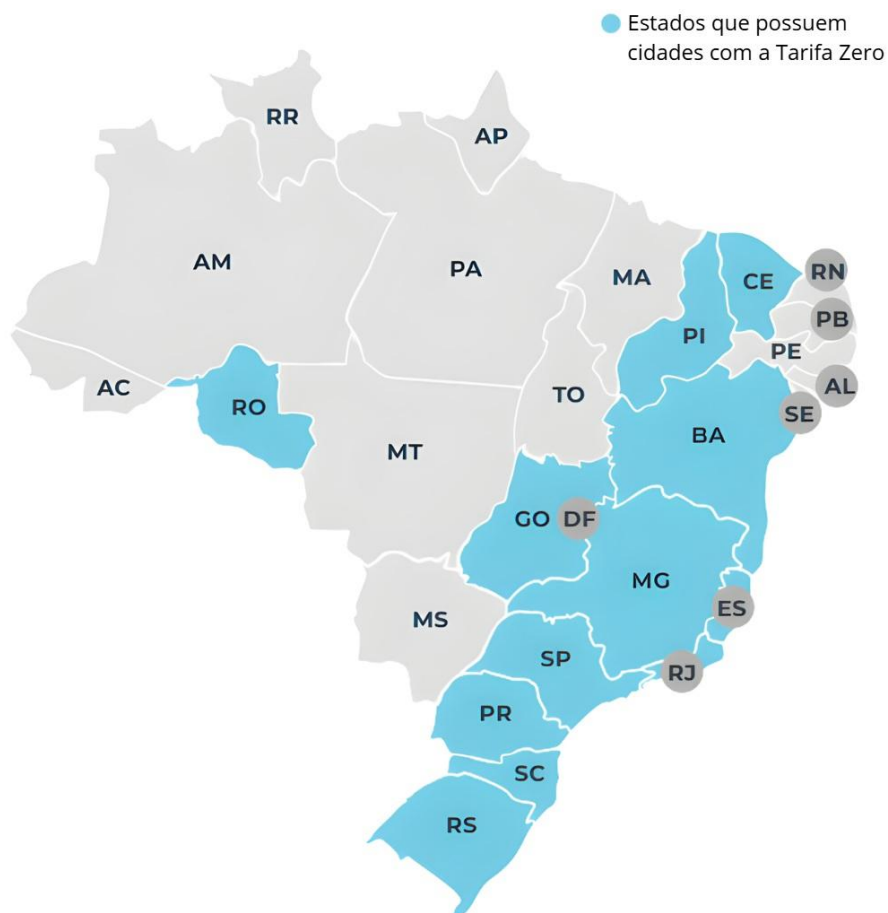
#### **6.1.4 Experiências de implementação da Tarifa Zero nos municípios brasileiros**

A discussão contemporânea acerca do financiamento do transporte coletivo urbano deslocou-se, progressivamente, da lógica estritamente tarifária para modelos híbridos ou integralmente públicos de custeio. Nesse contexto, a denominada '**Tarifa Zero**' emerge não como formulação ideológica episódica, mas como proposta estrutural de reorganização do financiamento da mobilidade urbana, alinhada à matriz constitucional inaugurada pela inclusão do transporte no art. 6º da [Constituição da República](#) pela Emenda Constitucional nº 90.

A **Tarifa Zero** consiste, em termos técnicos, na supressão da cobrança direta do usuário no momento do embarque, substituindo-se a arrecadação individual pela constituição de fontes públicas de financiamento — orçamentárias ou extratarifárias — capazes de assegurar a sustentabilidade econômico-financeira do sistema. Não se trata de 'gratuidade' no sentido econômico absoluto, mas de alteração da forma de custeio: do usuário individual para a coletividade financiadora.

Nos últimos anos, diversos municípios brasileiros implementaram políticas de **Tarifa Zero** total ou parcial. Entre os casos mais emblemáticos, destacam-se: **Maricá (RJ)**, pioneira na implementação integral do sistema gratuito com financiamento por royalties do petróleo; **Caucaia (CE)**, com implantação municipal e subsídio integral; Luziânia (**GO**), com modelo de financiamento público local; e **Vargem Grande Paulista (SP)**, com experiência consolidada de gratuidade universal.

Ao menos 100 municípios brasileiros já implementaram a política de **Tarifa Zero** no transporte coletivo, conforme levantamento da Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos (NTU). A medida, que vem se consolidando como instrumento de política pública voltado à inclusão social e à ampliação do direito à mobilidade, também encontra precedentes em experiências internacionais.



Trata-se de iniciativa orientada à garantia de acesso universal ao transporte público, especialmente em contextos nos quais parcela expressiva da renda do trabalhador é comprometida com deslocamentos diários ou, em situações mais gravosas, em que a limitação financeira inviabiliza o próprio exercício do direito de ir e vir. Assim, a **Tarifa Zero** deixa de ser mero subsídio tarifário e assume contornos de estratégia estruturante de mobilidade urbana e justiça socioeconômica.



O episódio do Programa **Participação Popular**, da TV Câmara, exibido em 12 de janeiro de 2024, com título “**Tarifa zero no transporte público**” aborda a política de **Tarifa Zero** no transporte coletivo, reunindo especialistas, representantes de movimentos sociais e membros da sociedade civil para discutir o papel da participação popular na formulação dessa proposta. O foco principal é analisar como a população pode ser ouvida e envolvida na construção de políticas públicas que atendam efetivamente às necessidades da comunidade.

Entre os principais pontos debatidos, destaca-se a justificativa para a **Tarifa Zero**. A proposta busca ampliar o acesso ao transporte para pessoas que gastam grande parte

de sua renda com deslocamento diário ou que, por limitações financeiras, não conseguem se deslocar. Nesse sentido, a **Tarifa Zero** é apresentada como um instrumento de inclusão social e garantia de mobilidade urbana.

No vídeo também observamos, com ênfase, a importância da participação popular na definição das políticas. Ouvir os usuários frequentes do transporte público permite que as decisões reflitam as reais demandas da população e não apenas interesses administrativos ou econômicos. A participação da sociedade é apresentada como fundamental para a legitimidade e a eficiência de políticas públicas desse tipo.

Relatórios e análises do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA<sup>42</sup> indicam que políticas de subsídio ampliado ao transporte produzem: **aumento imediato da demanda; redução da evasão e da informalidade no pagamento; simplificação operacional, pela eliminação de custos de bilhetagem e controle de arrecadação; e estímulo à economia local por ampliação da circulação de pessoas**. Além disso, há que se considerar efeitos indiretos relevantes: **diminuição de congestionamentos, redução de emissões e fortalecimento da integração territorial**.

O debate reconhece, contudo, desafios e limitações da proposta. Entre eles, destacam-se questões sobre financiamento e definição de quem custearia a operação do sistema; a necessidade de garantir a qualidade do serviço, pois a gratuidade isolada não resolve problemas estruturais do transporte; e a gestão do sistema, incluindo o papel dos governos locais e da sociedade civil. A participação popular na definição das políticas — ouvindo os usuários frequentes do transporte público — é apontada como condição de legitimidade e eficiência de políticas públicas desse tipo.

A **Tarifa Zero** deve ser entendida não apenas como medida econômica, mas como direito social ligado à mobilidade urbana e à justiça social. Experiências nacionais e internacionais apontam que, quando implementada de forma planejada e com

---

42 Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/participacao/noticias-do-ipea/765-leia-estudo-do-ipea-sobre-tarifacao-do-transporte-publico?>. Acesso em 2 mar 2026.

participação popular, a **Tarifa Zero** pode se tornar estratégia eficaz de inclusão, ampliando o acesso ao transporte público e fortalecendo a democracia participativa.

## 7 PEDIDOS

Diante de todo o exposto, o **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**, no exercício de sua missão constitucional de guarda da lei e fiscal do interesse público, anui à fundamentação e proposta de encaminhamento contida na **Instrução Técnica Conclusiva 00755/2026** (evento 152), abaixo transcrita:

### 4 CONCLUSÃO

Com relação aos questionamentos levantados no Relatório de Auditoria 15/2025-3, do presente Processo TC 5819/2025-8, após análises realizadas, conclui-se pelos **afastamento do achado “3.1 A1(Q1) - Alocação irregular de custos operacionais e investimentos para o Poder Concedente”**, com expedição de determinações, e pela **manutenção dos achados “3.2 A2(Q1) - Ausência de avaliação sobre os impactos operacionais e econômicos causados pela renovação da frota com a utilização de veículos elétricos”, “3.3 A3(Q1) - Risco de desequilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão em função da realização de investimentos, pelo Poder Concedente, de encargo das concessionárias”, “3.4 A4(Q2) - Ausência de fundamentação da decisão de investimento em inclusão de ônibus elétrico no Transcol em detrimento de outras estratégias de descarbonização da frota”, “3.5 A5(Q3) - Deficiência de planejamento do projeto de inclusão de ônibus elétrico no Transcol” e “3.6 A6(Q2) - Ausência de fundamentação da modelagem de inclusão dos ônibus elétricos no Transcol”**, com a expedição de determinações, de acordo com a fundamentação contida nos respectivos subitens desta ITC, conforme quadro a seguir:

ACHADO	MANTIDO	DETERMINAÇÃO	RECOMENDAÇÃO
3.1 A1(Q1) – Alocação irregular de custos operacionais e investimentos para o Poder Concedente	NÃO	SIM	NÃO
3.2 A2(Q1) – Ausência de avaliação sobre os impactos operacionais e econômicos causados pela renovação da frota com a utilização de veículos elétricos	SIM	SIM	NÃO
3.3 A3(Q1) – Risco de desequilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão em função da realização de investimentos, pelo Poder Concedente, de encargo das concessionárias	SIM	SIM	NÃO



3.4 A4(Q2) – Ausência de fundamentação da decisão de investimento em inclusão de ônibus elétrico no Transcol em detrimento de outras estratégias de descarbonização da frota	SIM	SIM	NÃO
3.5 A5(Q3) – Deficiência de planejamento do projeto de inclusão de ônibus elétrico no Transcol	SIM	SIM	NÃO
3.6 A6(Q2) – Ausência de fundamentação da modelagem de inclusão dos ônibus elétricos no Transcol	SIM	SIM	NÃO

Quanto à responsabilização dos envolvidos nos achados, salienta-se que o RA 15/2025-3 não imputou responsabilidades pelos achados.

Caso sejam adotados os encaminhamentos propostos nesta ITC, os benefícios potenciais esperados com a presente ação de controle externo são, nos termos do item 2 NOTA TÉCNICA SEGEX 1, de 21 de março de 2022, que aprovou a versão 1.1 do Manual de Benefícios do Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, constante do Anexo da Resolução TC 290/2015, a expectativa de controle, a correção de irregularidades e impropriedades, a prevenção de danos ao erário, não quantificados em razão de serem potenciais, e o fornecimento de subsídios para a atuação de outros entes/órgãos públicos.

Por fim, cumpre destacar que, em cumprimento ao disposto no artigo 313, inciso V, da Resolução TC 261/2013 (RITCEES), foram feitas pesquisas no sistema de jurisprudência (Mapjuris), nas Súmulas, nos Pareceres em Consulta e nos Prejulgados desta Corte de Contas.

## 5 PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

Por todo o exposto e com base nas análises realizadas no presente processo TC 5819/2025-8, nos termos do artigo 329, § 6º c/c o artigo 207, *caput*, inciso IV, do RITCEES, **propõe-se**:

**5.1 a manutenção dos achados descritos nos subitens 3.2 a 3.6 desta ITC**, que correspondem, respectivamente, aos achados descritos nos subitens 2.2 a 2.6 do Relatório de Auditoria 15/2025-3, conforme segue:

### 5.1.1 A2(Q1) – Ausência de avaliação sobre os impactos operacionais e econômicos causados pela renovação da frota com a utilização de veículos elétricos

**Critérios:** Constituição Federal, art. 37; Lei Federal 12.587/2012, art. 22; Lei Federal 8.987/1995, art. 9º, §4º, e art. 10; Contrato Semobi 8/2014, cláusulas 17.2 e 17.3; Contrato Semobi 9/2014, cláusulas 17.2 e 17.3; Contrato Semobi 183510101/2024, Termo de Referência; Lei Federal 14.133/2021, art. 5º, art. 104, III e IV, art. 115, art. 117 e art. 155, I e II.

### 5.1.2 A3(Q1) – Risco de desequilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão em função da realização de investimentos, pelo Poder Concedente, de encargo das concessionárias



**Critérios:** Constituição Federal, art. 37; Contrato Semobi 183510101/2024, Termo de Referência; Contrato Semobi 8/2014, cláusulas 17.2 e 17.3; Contrato Semobi 9/2014, cláusulas 17.2 e 17.3; Lei Federal 12.587/2012, art. 22; Lei Federal 14.133/2021, art. 5º, art. 6º, XXIII, b, art. 104, III e IV, art. 115, art. 117, art. 155, I e II; Lei Federal 8.987/1995, art. 9º, §4º, art. 10.

**5.1.3 A4(Q2) – Ausência de fundamentação da decisão de investimento em inclusão de ônibus elétrico no Transcol em detrimento de outras estratégias de descarbonização da frota**

**Critérios:** Constituição Federal, art. 37; Guia ACB da Secretaria Especial de Produtividade e Competitividade do Ministério da Economia; Plano de Descarbonização e Neutralização das Emissões de GEE do Espírito Santo; Constituição Estadual, art. 228; Lei Estadual 9.531/2010, art. 1º; Decreto Estadual 5.387-R/2023, art. 3º; Decreto Estadual 6.178-R/2025, art. 3º; Lei Complementar Federal 101/2000, art. 32, §1º; Lei Federal 12.527/2011, art. 3º.

**5.1.4 A5(Q3) – Deficiência de planejamento do projeto de inclusão de ônibus elétrico no Transcol**

**Critérios:** Regulamento do Município de São Paulo, Portaria 2/2023 Secretaria Municipal de Mobilidade e Trânsito e Secretaria Municipal da Fazenda; Lei 12.190/2024, art. 41; Lei 12.485/2025, art. 41; Lei Federal 4.320/1964, art. 12, §6º, art. 21; Lei Complementar Estadual 433/2008, art. 3º, §1º, IV; Lei Federal 12.587/2012, art. 21 e art. 22; Lei Federal 14.133/2021, art. 5º, art. 11, § único, art. 12, art. 18.

**5.1.5 A6(Q2) – Ausência de fundamentação da modelagem de inclusão dos ônibus elétricos no Transcol**

**Critérios:** Constituição Federal, art. 37; Lei Federal 12.587/2012, art. 21 e art. 22; Lei Federal 14.133/2021, art. 5º, art. 11, parágrafo único, e art. 18; Guia ACB da Secretaria Especial de Produtividade e Competitividade do Ministério da Economia.

**5.2** Sugere-se, ainda, na forma do artigo 1º, incisos XVI e XXXVI, da Lei Complementar Estadual 621/2012 (LOTCEES) c/c os artigos 207, IV e V, 300, § 3º e 329, § 7º da Resolução TC 261/2013 (RITCEES):

**5.2.1 a expedição de determinação** à Secretaria de Estado de Mobilidade e Infraestrutura (Semobi), na pessoa do Sr. Secretário, com a advertência de que o descumprimento injustificado poderá acarretar a imposição da multa prevista no art. 135, IV, da LOTCEES, a fim de:

**5.2.1.1 (I)** no prazo de 30 dias, instaurar processo administrativo com justificativas técnicas e jurídicas **(a)** sobre o período de avaliação da nova tecnologia de frota, **(b)** sobre a alteração do quantitativo inicial de 2 ônibus elétricos para 4 ônibus, **(c)** sobre a escolha das marcas, modelos e preços dos ônibus elétricos adquiridos frente a outras opções viáveis e **(d)** sobre a decisão do Estado de custear o consumo de energia elétrica do ônibus; **(II)** formalizar e publicar o aditivo relativo à alteração contratual



unilateral para a aquisição de 4 ônibus elétricos pelas Concessionárias do Transcol e para custeio de energia elétrica pelo Poder Concedente e **(III)** considerar, no reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos do Transcol, em curso, todos os aumentos/reduções de investimentos/custos experimentados pelas partes contratantes em razão da alteração contratual unilateral para a aquisição de 4 ônibus elétricos pelas Concessionárias e para a aquisição de 2 estações de recarga e custeio de energia elétrica pelo Poder Concedente, tudo conforme fundamentação contida no subitem 3.1 desta ITC;

**5.2.1.2** exigir que a Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe), no âmbito do Contrato 2024.000018.35101.01, corrija o Produto F1.3, de modo a incluir as informações sobre cada tipo de veículo que compõe a frota (com menção expressa aos ônibus elétricos em operação), sobre quantidade de passageiros cada tipo de veículo transportou, sobre quantidade de quilômetros cada tipo de veículo percorreu e também sobre o consumo específico de cada tipo de veículo por quilômetro rodado (independentemente do valor dos combustíveis utilizados), sob pena de retenção de pagamentos futuros à contratada para compensar o pagamento indevido pelo Produto F1.3, conforme fundamentação contida no subitem 3.2 desta ITC;

**5.2.1.3** no prazo de cinco dias, apresentar ao TCEES todos os produtos entregues pela Fipe no âmbito do Contrato Semobi 183510101/2024, contendo o escopo descrito no Termo de Referência, e suas respectivas avaliações técnicas/aprovações/reprovações realizadas pela Semobi e pela Ceturb, ou justificar, fundamentadamente, a impossibilidade, conforme fundamentação contida no subitem 3.3 desta ITC;

**5.2.1.4 (I)** justificar, tecnicamente, de maneira prévia e fundamentada, a realização de investimentos diretos pelo Estado do Espírito Santo na frota do Sistema Transcol, para redução de emissão de gases de efeito estufa, através de robustos estudos de avaliação custo-benefício de cada uma das alternativas, considerando **(a)** a utilização de gás natural, biometano, biodiesel, diesel verde, hidrogênio, eletricidade, veículos a diesel mais eficientes, **(b)** programas de incentivo à utilização do transporte coletivo, **(c)** a ótica da sociedade, por meio da realização de pesquisas, consultas e audiência públicas, **(d)** o custo de oportunidade de cada opção, **(e)** o ciclo de vida de cada opção e seus impactos ambientais da produção à operação, **(f)** o cálculo de indicadores de viabilidade e **(g)** os custos diretos e indiretos de cada alternativa, riscos, pontos fortes, pontos fracos, fraquezas e oportunidades, de modo a produzir uma robusta fundamentação que respalde a decisão, e **(II)** no prazo de até 30 dias, autuar no E-Docs, em ordem cronológica, os atos, ações e estudos já desenvolvidos pela GIZ, devendo os demais atos, ações e estudos ser inseridos no E-Docs à medida que forem produzidos, em cumprimento aos princípios da publicidade e da transparência administrativa, tudo conforme fundamentação contida no subitem 3.4 desta ITC;



**5.2.1.5.** editar regulamento ou aditivo aos contratos do Transcol à respeito da implantação, operação e manutenção dos ônibus elétricos e estações de recarga, contendo no mínimo as seguintes obrigações **(I)** previsão de necessidade de pareceres da Secretaria de Planejamento e/ou da Secretaria da Fazenda que demonstrem a vantajosidade, em termos econômicos, considerando todo o período da concessão, da realização do repasse estatal, em comparação à alternativa de realização do investimento exclusivamente com capital próprio dos operadores, **(II)** autorização expressa do Poder Concedente para inclusão de novos ônibus elétricos, após análise de adequação, ao Transcol, do preço do modelo de veículo a ser adquirido, caso o Estado adote o modelo de subvenção/transferência de capital aos consórcios, **(III)** previsão de que o valor a ser subvencionado não poderá ser superior à diferença entre os preços de referência do ônibus elétrico e do ônibus a diesel, de acordo com os valores calculados e divulgados periodicamente pela Semobi, conforme a categoria de cada veículo, constante do Anexo II.3 do Edital 2/2014, caso o Estado adote o modelo de subvenção/transferência de capital aos consórcios, **(IV)** previsão de transferência da parcela estatal diretamente ao fornecedor do veículo, sendo vedada a transferência do recurso para os consórcios, caso o Estado adote o modelo de subvenção/transferência de capital aos consórcios, **(V)** previsão de fiscalização por parte da Ceturb (ou de quem venha eventualmente a receber a incumbência de fiscalização do Transcol) das rotinas de manutenção e operação dos veículos elétricos adquiridos com recursos públicos, com vistas a evitar sua degradação prematura, **(VI)** previsão de que a reciclagem ou descarte de baterias ao fim de sua vida útil deve seguir todos os requisitos previstos nas legislações nacional, estadual e municipais aplicáveis, observadas também as diretrizes estratégicas e as políticas estabelecidas pelas entidades financiadoras, **(VII)** definição dos locais de instalação das estações de recarga, suas quantidades e especificações e realização das tratativas formais com a EDP sobre a disponibilidade de carga nos locais pretendidos e sobre a viabilidade técnica de suas instalações, antes de realizar investimentos na eletrificação da frota do Transcol e **(VIII)** elaboração de plano de ação/cronograma para treinamento de mão de obra de operação e de manutenção dos novos ônibus elétricos e estações de recarga do Transcol e realização efetiva do treinamento dessa mão de obra, antes de realizar investimentos na eletrificação da frota do Transcol, e **(IX)** previsão de que os investimentos estatais e suas repercussões na execução dos contratos de concessão do Transcol sejam considerados no equilíbrio econômico-financeiro desses contratos, obedecendo as normas contábeis, orçamentárias e financeiras aplicáveis ao setor público, tudo conforme fundamentação contida no subitem 3.5 desta ITC; e

**5.2.1.6.** se abster de realizar investimentos na eletrificação da frota do Transcol sem antes fundamentar adequadamente a metodologia/modelagem a ser adotada para inclusão dos novos ônibus elétricos, por meio de estudos de avaliação custo-benefício (ACB) de cada uma das alternativas, considerando, dentre



outros, a ótica da sociedade, o custo de oportunidade de cada alternativa, o cálculo de indicadores de viabilidade, os custos diretos e indiretos de cada alternativa, riscos, pontos fortes, pontos fracos, fraquezas e oportunidades, de modo a produzir uma robusta fundamentação que respalde a decisão, conforme fundamentação contida no subitem 3.6 desta ITC.

**5.2.2 a expedição de determinação ao Governo do Estado do Espírito Santo**, na pessoa do Sr. Governador, com a advertência de que o descumprimento injustificado poderá acarretar a imposição da multa prevista no art. 135, IV, da LOTCEES, a fim de:

**5.2.2.1 (I)** incluir na LDO previsão para realizar o repasse para inclusão de ônibus elétricos no Transcol, caso resolva implementar tal política, tendo em vista a vedação expressa constante nas LDO 2025 e 2026 e **(II)** incluir crédito orçamentário específico para o projeto de inclusão dos ônibus elétricos no Sistema Transcol na Lei Orçamentária Anual de 2026, tudo conforme fundamentação contida no subitem 3.5 desta ITC.

**5.3** Sugere-se, ainda, que seja dada ciência ao Governo do Estado do Espírito, na pessoa do Sr. Governador, à Procuradoria-Geral do Estado, na pessoa do Sr. Procurador-Geral do Estado, à Controladoria-Geral do Estado, na pessoa do Sr. Controlador-Geral e à Secretaria de Estado de Mobilidade e Infraestrutura (Semobi), na pessoa do Sr. Secretário, do teor da decisão final a ser proferida.

**5.4** Informa-se que que **não há** pedidos de sustentação por parte dos notificados.

Para além dessa anuência, e considerando toda a análise empreendida no presente Parecer Ministerial — especialmente o diagnóstico sobre a governança do **Sistema TRANSCOL**, a trajetória de subsídios de **R\$ 1,46 bilhão** no **decênio 2015–2024**, as irregularidades recorrentes e a fundamentação desenvolvida nos **itens 5 e 6** —, propõe-se que o Egrégio Tribunal delibere pelos pedidos, determinações, recomendações e avaliações abaixo indicados.

**7.1 EXPEDIÇÃO DE DETERMINAÇÃO** à Secretaria de Estado de Mobilidade e Infraestrutura (SEMOBI/ES) e à Companhia Estadual de Transportes Coletivos de Passageiros do Estado do Espírito Santo (CETURB/ES), com advertência de que o

descumprimento injustificado poderá acarretar a imposição da multa prevista no art. 135, IV, da LOTCEES<sup>43</sup>, para que, no prazo de 60 (sessenta) dias:

**7.1.1** instituem painel de transparência ativa acessível ao público no sítio oficial da CETURB/ES, contendo, em periodicidade mensal, no mínimo:

- valores empenhados, liquidados e pagos a título de subsídio a cada consórcio concessionário;
- indicadores de desempenho operacional por linha (frequência, índice de lotação, regularidade, idade média da frota);
- volume de reclamações por categoria e tempo médio de resposta;
- montante de Restos a Pagar referentes a contratos de concessão; e
- resultado financeiro atualizado do reequilíbrio econômico-financeiro em curso, contratado com a Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE);

**7.1.2** promovam auditoria independente do Sistema de Bilhetagem Eletrônica (SBE), com publicação de relatório técnico que ateste a fidedignidade dos dados de demanda e arrecadação utilizados como base para o cálculo do subsídio tarifário, nos termos do Princípio da Transparência e do controle social (art. 37, [CF/88](#); art. 3º, [Lei Federal 12.527/2011](#));

**7.1.3** disponibilizem, em formato aberto e interoperável, os microdados de bilhetagem, frota e desempenho operacional do Sistema TRANSCOL, permitindo verificação independente por parte do TCE-ES, do Ministério Público de Contas, de pesquisadores e da sociedade civil;

---

43 **Art. 135.** O Tribunal de Contas poderá aplicar multa de até R\$ 100.000,00 (cem mil reais), ou valor equivalente em outra moeda que venha a ser adotada como moeda nacional, aos responsáveis por:

[...]

**IV – não atendimento, no prazo fixado, sem causa justificada, à diligência do Relator ou à decisão do Tribunal de Contas.**



**7.2 EXPEDIÇÃO DE DETERMINAÇÃO** à SEMOBI/ES e à CETURB/ES, para que, no prazo de 90 (noventa) dias, apresentem ao TCE-ES **Plano de Regularização Estruturada do Sistema TRANSCOL**, contendo:

**7.2.1** cronograma com metas anuais para o saneamento das irregularidades recorrentes identificadas nas auditorias pretéritas (item 4 do Parecer Ministerial), incluindo:

- (a) adequação da frota aos limites de idade veicular;
- (b) regularização de documentação de cronotacógrafo;
- (c) atualização normativa do arcabouço regulatório da CETURB/ES; e
- (d) encerramento do prazo de operação precária em caráter emergencial, com licitação regular das concessões;

**7.2.2** designação formal de servidor ou comissão responsável pelo monitoramento da execução do Plano, com previsão de relatórios semestrais ao TCE-ES;

**7.2.3** indicação das sanções aplicadas e a serem aplicadas às concessionárias pelo descumprimento das obrigações contratuais identificadas nas auditorias, com a respectiva fundamentação jurídica.

**7.3 EXPEDIÇÃO DE DETERMINAÇÃO** ao Governo do Estado do Espírito Santo, na pessoa do Sr. Governador, para que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, encaminhe à Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo (ALES) estudo técnico-jurídico sobre a viabilidade de:

**7.3.1** criação de Autoridade Metropolitana de Transportes ou Consórcio Público Interfederativo para a **Região Metropolitana da Grande Vitória**, conforme exige o **Estatuto da Metrópole**<sup>44</sup> (Lei Federal 13.089/2015) para funções públicas de

---

<sup>44</sup> Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm). Acesso em 26 maio 2026



interesse comum, dotada de autonomia regulatória, financeira e de fiscalização, com separação clara entre as funções normativa, de gestão contratual e de fiscalização operacional;

**7.3.2** revisão da composição e do funcionamento do Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (Comdevit), com vistas à ampliação da participação da sociedade civil, ao maior equilíbrio representativo entre municípios e Estado e à transparência na gestão do Fundo Metropolitano (Fumdevit);

**7.3.3** integração plena do Sistema TRANSCOL com os sistemas municipais ainda não incorporados, mediante protocolo cooperativo ou instrumento jurídico equivalente.;

**7.4** EXPEDIÇÃO DE **RECOMENDAÇÃO** ao Governo do Estado do Espírito Santo, com fundamento no art. 207, V, do RITCEES, que promova, no âmbito do processo de reequilíbrio econômico-financeiro em curso (**Contrato FIPE/SEMOBI/ES 183510101/2024**), análise comparativa formal entre:

**7.4.1** a continuidade do modelo concessório vigente, com seus custos de transação, riscos de captura regulatória e dependência de subsídios crescentes;

**7.4.2** modelos alternativos de prestação do serviço, incluindo gestão pública direta, empresa pública estadual, autarquia reguladora ou modelo de contrato de gestão com operadores privados sem concessão, avaliando os impactos de cada alternativa sobre:

- custo total para o erário;
- qualidade do serviço;
- modicidade tarifária;
- capacidade de controle público sobre os ativos;



- reversibilidade ao patrimônio público.

**7.5 EXPEDIÇÃO DE RECOMENDAÇÃO** à SEMOBI/ES e à CETURB/ES que institucionalizem mecanismos de participação social estruturada no ciclo de definição e revisão tarifária do Sistema TRANSCOL, incluindo:

**7.5.1** realização de audiências e consultas públicas prévias a quaisquer reajustes ou revisões tarifárias, com publicação antecipada dos estudos técnicos de base em linguagem acessível;

**7.5.2** criação de ouvidoria autônoma do sistema de transporte, com canal digital e presencial integrado, publicação periódica de relatórios de reclamações por categoria e área e prazo máximo de resposta ao usuário;

**7.5.3** divulgação regular, em linguagem cidadã, dos critérios de formação da tarifa, dos valores de subsídio por passageiro e dos indicadores de desempenho contratual, de forma comparável à tarifa vigente.

**7.6** Por ocasião do monitoramento do cumprimento das determinações expedidas em razão dos achados A2 a A6, que seja avaliada, pela Área Técnica competente do TCE-ES, a necessidade de instauração de processo para apuração individual de responsabilidade dos gestores identificados como signatários dos atos irregulares, nos termos dos arts. 57 e seguintes da LOTCEES, em especial quanto aos achados **A3 (risco de desequilíbrio econômico-financeiro)** e **A4 (ausência de fundamentação para escolha tecnológica)**, cujos efeitos patrimoniais sobre o erário são de maior magnitude.

**7.7** CONSIDERANDO o debate sobre a política de mobilidade urbana na **Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV)**, em especial as discussões acerca da viabilidade de transição do **Sistema TRANSCOL** para um modelo de **Tarifa Zero**, e reconhecendo que o aprofundamento técnico dessa questão constitui imperativo de interesse público, que seja expedida **RECOMENDAÇÃO** ao Governo do Estado do Espírito Santo, para que promova, em articulação com a Secretaria de Estado de

Mobilidade e Infraestrutura (SEMOBI), a Secretaria de Estado de Desenvolvimento (SEDES) e a Secretaria de Estado de Economia e Planejamento (SEP), a realização de **ESTUDO DE VIABILIDADE** da transição do SISTEMA TRANSCOL para o modelo **TARIFA ZERO**.

**7.7.1 RECOMENDA-SE**, ainda, que o estudo seja desenvolvido em diálogo com a **Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo (ALES)** e com as **Prefeituras** dos Municípios integrantes da **Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV)**, de modo que os diferentes atores institucionais possam contribuir, cada qual no âmbito de suas competências, para uma análise abrangente, plural e tecnicamente consistente.

**7.7.2** Os quatro eixos a seguir constituem sugestões de análise para estruturar os trabalhos, sem prejuízo da autonomia dos atores envolvidos para definir o escopo, a metodologia e a priorização temática que melhores atendam ao interesse público:

**7.7.2.1** Eixo I — Marco Jurídico e Modelo Institucional da Transição

O estudo objetivará examinar as implicações jurídicas da transição para a **Tarifa Zero** sobre os Contratos de Concessão vigentes (**Contratos SEMOBI/ES 8/2014 e 9/2014**), compreendendo:

- (a) a compatibilidade da **Tarifa Zero** com o regime jurídico da concessão disciplinado pela [Lei Federal 8.987/1995](#), identificando os mecanismos contratuais e normativos disponíveis para sua implementação;
- (b) as hipóteses de relicitação, extinção antecipada ou renegociação dos contratos vigentes, com análise das condições, prazos e consequências jurídicas de cada alternativa;
- (c) o cálculo do eventual desequilíbrio econômico-financeiro indenizável em cada cenário de transição, com estimativa de impacto sobre o erário estadual; e

(d) as alternativas de modelo de prestação do serviço aptas a acomodar o financiamento público integral, incluindo gestão pública direta, empresa pública ou de economia mista, contrato de gestão e permissão.

(e) a análise da constitucionalidade e da adequação do modelo de financiamento extratarrifário à luz do art. 175 da [Constituição Federal](#), do art. 30 da [Lei Federal 12.587/2012](#) (Política Nacional de Mobilidade Urbana) e dos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal ([Lei Complementar Federal 101/2000](#)), com atenção especial às exigências de previsão orçamentária e fonte estável de custeio; e

(f) o levantamento da legislação estadual e municipal que precisará ser editada, revista ou revogada para viabilizar a implementação da **Tarifa Zero** no âmbito da **Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV)**, incluindo eventual revisão do **Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI)** e dos instrumentos de governança interfederativa previstos na Lei Federal 13.089/2015 (**Estatuto da Metrôpole**).

#### **7.7.2.2** Eixo II — Análise Comparada de Experiências Nacionais e Internacionais

O estudo realizará levantamento sistemático e análise crítica das experiências de implementação da **Tarifa Zero** em outros entes, abrangendo:

(a) o estudo das experiências de **Tarifa Zero** nos municípios brasileiros — em especial Maricá (RJ), Caucaia (CE), Luziânia (GO) e Vargem Grande Paulista (SP) —, com análise de: modelo de financiamento adotado; impactos quantitativos e qualitativos sobre a demanda; indicadores de qualidade do serviço antes e após a implementação; e sustentabilidade fiscal de longo prazo;

(b) a análise de experiências internacionais relevantes — Tallinn (Estônia), Dunkerque (França), Luxemburgo e Kansas City (EUA) —, com identificação dos fatores críticos de sucesso, dos riscos observados e das condições institucionais que viabilizaram cada modelo; e

(c) a avaliação da aplicabilidade das lições identificadas ao contexto específico da **RMGV**, considerando seu porte populacional, perfil socioeconômico, estrutura modal vigente e capacidade fiscal do Estado do Espírito Santo.

#### **7.7.2.3** Eixo III — Impacto Social, Equidade e Direito à Mobilidade

O estudo analisará os efeitos distributivos e a adequação constitucional da política de **Tarifa Zero**, compreendendo:

(a) a caracterização do perfil socioeconômico dos usuários do Sistema TRANSCOL, com identificação dos estratos de renda que arcam com maior parcela relativa da tarifa em seu orçamento doméstico, com ênfase nos municípios de **Cariacica, Serra e Viana**, onde o ônibus constitui o principal meio de acesso ao emprego formal;

(b) a simulação do impacto redistributivo da **Tarifa Zero** sobre a renda disponível das famílias de menor poder aquisitivo e sobre o acesso ao mercado de trabalho formal, à educação, à saúde e a outros serviços públicos; e

(c) a avaliação da coerência do modelo de **Tarifa Zero** com o ordenamento constitucional vigente, em especial com o direito social ao transporte (art. 6º da [CF/88](#)), a liberdade de locomoção (art. 5º, XV, [CF/88](#)), o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana (art. 1º, III, [CF/88](#)) e o objetivo fundamental de redução das desigualdades sociais (art. 3º, III, [CF/88](#)).

#### **7.7.2.4** Eixo IV — Governança, Qualidade do Serviço e Modelo de Transição

O estudo, por fim, irá delinear as condições institucionais e operacionais necessárias à implementação da **Tarifa Zero** de forma sustentável, abrangendo:

(a) a definição de modelo de governança para o sistema em regime de **Tarifa Zero**, incluindo estrutura de fiscalização, mecanismos de controle social, prestação de contas periódica e instrumentos de sanção ao prestador do serviço pelo descumprimento de metas de qualidade;



(b) a especificação das condições mínimas de qualidade, frequência, regularidade e cobertura territorial que deverão ser asseguradas como contrapartida obrigatória ao financiamento público integral do sistema; e

(c) a elaboração de proposta de cronograma de transição gradual, com fases, marcos de implementação, metas verificáveis e indicadores de acompanhamento que permitam ao Tribunal e à sociedade avaliar a evolução do processo.

**7.8** Dar CIÊNCIA do teor da decisão final a ser proferida ao:

- Governo do Estado do Espírito Santo, na pessoa do Sr. Governador;
- Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo (ALES);
- Procuradoria-Geral do Estado (PGE);
- Controladoria-Geral do Estado (CGE);
- Secretaria de Estado de Mobilidade e Infraestrutura (SEMOBI/ES);
- CETURB/ES;
- Secretaria de Estado de Fazenda (SEFAZ);
- Prefeituras dos municípios integrantes da Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV);
- Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (Comdevit).

Vitória, 01 de junho de 2026.

Procurador Especial de Contas