

## RELATÓRIO CONCLUSIVO DE ACOMPANHAMENTO DE EXECUÇÃO CONTRATUAL

### 1. ORDEM DE SERVIÇO

2020/03885

### 2. IDENTIFICAÇÃO

#### 2.1. Objeto

Execução Contratual

#### 2.2. Objetivo

Verificar se o(s) termo(s) contratual(ais) do Grupo Local de Articulação Regional está(ão) sendo executado(s) de acordo com as normas legais pertinentes e em conformidade com as cláusulas estabelecidas nos ajustes.

#### 2.3. Área auditada

Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes (SMT).

#### 2.4. Período da Realização

14.09.20 a 13.11.20

#### 2.5. Período de Abrangência

09.09.19 a 30.09.20

#### 2.6. Equipe Técnica

Adriano Pinheiro Bezerra de Menezes	RF nº 20.290
Flávio de Nóbrega	RF nº 945
Marcia S. Amaral C. Bueno	RF nº 802
Pedro Paulo de Araújo Aquino	RF nº 20.208

## 2.7. Procedimentos

- Definir com a área técnica da SPTrans responsável pela avaliação dos serviços, conjunto de informações padronizadas acerca da operação do serviço de transporte de passageiros prestado pelas empresas do Grupo Local de Articulação Regional.
- Definir com a área técnica da SPTrans responsável pela fiscalização dos serviços, conjunto de informações padronizadas acerca das penalidades aplicadas.
- Definir com a área técnica da SPTrans responsável pela medição dos serviços, conjunto de informações padronizadas acerca da remuneração dos serviços de transporte.
- Recepcionar, armazenar, realizar análise exploratória, tratar e consolidar as informações fornecidas sistematicamente pela SPTrans em arquivo digital para a elaboração de um Banco de Dados.
- Analisar os dados e elaborar cálculos tendo como base o material obtido e apresentar as principais conclusões.
- Análise das principais cláusulas pactuadas no Contrato e verificação do seu cumprimento.

## 2.8. Abreviaturas

AVL	Localizador Automático de Veículos
DG	Diretoria de Gestão da Receita e Remuneração
DG/STI	Superintendência de Tecnologia da Informação
DOU	Diário Oficial da União
DT	Diretoria de Planejamento de Transporte
DT/AST	Assessoria Técnica da Diretoria de Planejamento de Transporte
ECD	Escrituração Contábil Digital
GEE	Gerência de Estudos Econômicos
GMA	Gestão do Meio Ambiente
GRH	Gestão de Recursos Humanos
GSO	Gestão dos Serviços Operacionais

GSU	Gestão da Satisfação dos Usuários
ICV	Índice de Cumprimento de Viagens
IQDT	Indicadores de Qualidade e Desempenho dos Terminais
IQLC	Índice de Qualidade da Limpeza e Conservação
IQT	Índice de Qualidade do Transporte
LM	Lei Municipal
MAN	Gestão da Manutenção
OSO	Ordem de Serviço Operacional
RAF	Relatório Anual de Fiscalização
RB	Remuneração Bruta
Resam	Regulamento de Sanções e Multas
SBE	Sistema de Bilhetagem Eletrônica
SEM/GIA	Gerência de Inspeção e Auditoria Técnica
SIM	Sistema Integrado de Monitoramento
SMD	Sistema de Mensuração de Desempenho
SMGO	Sistema de Monitoramento e Gestão Operacional
SMT	Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes
SPED	Sistema Público de Escrituração Digital
SPTrans	São Paulo Transporte S/A
SRO	Sistema de Remuneração dos Operadores
TA	Termo de Aditamento
TIR	Taxa Interna de Retorno
TP	Terminal Primário
TS	Terminal Secundário
UCP	Unidade Central de Processamento

### 3. RESULTADO

#### 3.1. Introdução

Trata-se de Acompanhamento de Execução Contratual, determinado por meio do Memorando GAB.EES. nº150/2019, juntado na peça 01 do presente.

A seguir apresentamos os contratos do Grupo Local de Articulação Regional decorrentes da concorrência 2/15 - SMT.GAB, cujo objeto foi a delegação, por concessão, da prestação e exploração do serviço de transporte coletivo público de passageiros, na Cidade de São Paulo.

Tabela 1 - Contratos por Lote– Grupo Local de Articulação Regional

Nº CT	Lote	Valor Contratado (R\$)	Razão Social	Empresa
29/19	AR0	1.505.592.813,00	Consórcio Transvida	Campo Belo
				Transppass
				Ambiental
				RVTrans
30/19	AR1	1.805.055.047,00	Consortio Bandeirante de Mobilidade AR1	Santa Brígida
				Gato Preto
31/19	AR2	3.789.900.785,00	Sambaíba Transportes Urbanos Ltda.	Sambaíba
32/19	AR3	2.324.907.321,00	Viação Metrôpole Paulista S/A	Metrôpole
33/19	AR4	3.035.065.683,00	Express Transportes Urbanos Ltda.	Express
34/19	AR5	1.856.475.848,00	Via sudeste Transportes S/A	Via Sudeste
35/19	AR6	759.094.360,00	Mobibrasil Transporte São Paulo Ltda.	Mobibrasil
36/19	AR7	1.084.550.599,00	Consórcio KBPX	KBPX
37/19	AR8	1.227.892.221,00	Viação Gato Preto Ltda.	Gato Preto
38/19	AR9	1.984.558.339,00	Consórcio Transvida	Campo Belo
				Transppass
				Ambiental
				RVTrans
<b>Total</b>			<b>19.373.093.016,00</b>	

Fonte: São Paulo Transporte S.A (SPTrans).

Vigência dos contratos: 15 anos a partir de 09.09.19.

Os contratos do Grupo Local de Articulação Regional e os termos aditivos assinados até o momento foram analisados conjuntamente no TC nº 21.096/2019 (pendente de julgamento) e considerados irregulares pela Auditoria.

Sobre o Relatório Preliminar (Peça 35) foram enviadas respostas pela São Paulo Transporte S.A. (SPTrans) e pela Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes (peças 71 a 84).

As análises das respostas e o descritivo sumarizado serão demonstrados neste Relatório Conclusivo nos respectivos itens aos quais se referiram.

Retornam os autos para análise da manifestação prévia (peça 86).

### 3.2. Legislação aplicável

A Lei Municipal (LM) nº 13.241/01 e alterações posteriores dispõe sobre a organização dos serviços do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros na cidade de São Paulo, autoriza o poder Público a delegar a sua execução e dá outras providências, conforme se verifica em seu artigo 1º, § 1º:

O Transporte Coletivo Público de Passageiros é serviço público essencial, cuja organização e prestação competem ao Município, conforme disposto no artigo 30, inciso V, da Constituição Federal e no artigo 172 da Lei Orgânica do Município de São Paulo.

O artigo 8º<sup>1</sup> da referida lei estabelece que o Poder Público deve cumprir e fazer cumprir as disposições que regem o serviço, zelando por sua boa qualidade, envolvendo a rapidez, o conforto, a regularidade, segurança, continuidade, modicidade tarifária, eficiência, atualidade tecnológica, acessibilidade etc.

Ainda no artigo 8º, inciso III, a lei municipal dispõe que o Poder Público deverá fiscalizar e controlar permanentemente a prestação do serviço e aplicar as penalidades legais, regulamentares e contratuais.

Por sua vez, o artigo 9º da mesma lei elenca as obrigações dos concessionários:

Art. 9º Constitui obrigação dos operadores prestar o serviço delegado, de forma adequada à plena satisfação dos usuários, conforme disposições estabelecidas na Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, bem como na Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e alterações subseqüentes, nos regulamentos,

---

<sup>1</sup> Art. 8º [...]

III - regulamentar o Serviço de Transporte Coletivo Público de Passageiros, observando-se as seguintes diretrizes:

[...]

a) cumprir e fazer cumprir as disposições que regem o Serviço, bem como as cláusulas do contrato;

b) fiscalizar e controlar permanentemente a prestação do serviço;

c) aplicar as penalidades legais, regulamentares e contratuais;

[...]

h) zelar pela boa qualidade do serviço, observadas as condições de eficiência, regularidade, segurança, rapidez, continuidade, conforto, modicidade tarifária, manutenção dos equipamentos, atualidade tecnológica e acessibilidade, particularmente para pessoas com deficiência, idosos e gestantes;

[...].

editais e contratos, e em especial:

- I - prestar todas as informações solicitadas pelo Poder Público;
- II - efetuar e manter atualizada sua escrituração contábil e de qualquer natureza, elaborando demonstrativos mensais, semestrais e anuais, de acordo com o plano de contas, modelos e padrões determinados pelo Poder Público, de modo a possibilitar a fiscalização pública;
- III - cumprir as normas de operação e arrecadação, inclusive as atinentes à cobrança de tarifa;
- IV - operar somente com pessoal devidamente capacitado e habilitado, mediante contratações regidas pelo direito privado e legislação trabalhista, assumindo todas as obrigações delas decorrentes, não se estabelecendo qualquer relação jurídica entre os terceiros contratados pelo operador e o Poder Público;
- V - utilizar somente veículos que preencham os requisitos de operação, conforme previsto nas normas regulamentares ou gerais pertinentes;
- VI - promover a atualização e o desenvolvimento tecnológico das instalações, equipamentos e sistemas, com vistas a assegurar a melhoria da qualidade do serviço e a preservação do meio ambiente;
- VII - executar as obras previstas no edital e no contrato de concessão, com a prévia autorização e acompanhamento do Poder Executivo;
- VIII - adequar a frota às necessidades do serviço, obedecidas as normas fixadas pelo Poder Executivo;
- IX - garantir a segurança e a integridade física dos usuários;
- X - apresentar periodicamente a comprovação de regularidade das obrigações previdenciárias, tributárias e trabalhistas.

Parágrafo Único. Na hipótese de deficiências no Serviço de Transporte Coletivo Público de Passageiros, decorrentes de caso fortuito ou força maior, a prestação do serviço será atribuída a outros operadores, que responderão por sua continuidade, na forma estabelecida em decreto.

### **3.3. Escopo e abrangência**

O escopo do presente trabalho consistiu na verificação da qualidade dos serviços prestados pelas empresas do Grupo Local de Articulação Regional, especialmente

quanto aos aspectos da regularidade, atualização tecnológica e a atuação da SPTrans quanto ao cumprimento de suas atribuições legais relativas aos aspectos do planejamento, fiscalização e aplicação de penalidades.

Cumprir salientar que o volume de dados gerados na operação do transporte público, relativos a mais de 80 variáveis, é da ordem de 28 milhões de registros/dia apenas pelo Sistema Integrado de Monitoramento (SIM) e de 13 milhões registros/dia pelo Sistema de Bilhetagem Eletrônica (SBE).

Conforme consta da NBASP<sup>2</sup> 12 (Valor e Benefícios dos Tribunais de Contas – fazendo a diferença na vida dos cidadãos), princípio 5 (Sensibilidade a mudanças de ambiente e riscos emergentes), no parágrafo 39:

Os Tribunais de Contas devem implementar medidas voltadas à gestão de informações estratégicas, usando, por exemplo, ferramentas de inteligência e de tratamento de grandes massas de dados com uso intensivo de tecnologia da informação. (grifamos)

O processamento e análise do grande volume dados do sistema de transporte do município de São Paulo tornaram-se inviáveis por meio de planilhas eletrônicas, como o Excel.

Para amenizar essa dificuldade foi realizada análise dos dados utilizando o software de *Business Intelligence*, Power BI.

Dessa forma, é importante registrar que a realização desse trabalho só foi possível porque a Auditoria, após diversas tratativas com os gestores e técnicos da SPTrans obteve acesso aos seguintes sistemas:

- Sistema Integrado de Monitoramento (SIM);
- Sistema Infotrans;
- Sistema de Bilhetagem Eletrônica (SBE);
- Sistema de Remuneração dos Operadores (SRO); e

---

<sup>2</sup> Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público

- Sistema de Autuação e Consulta de Penalidades aplicadas às Empresas (Sistema Resam).

Portanto, o acesso às bases de dados da operação diária de todas as linhas do sistema de transportes foi fundamental para a elaboração do presente relatório.

### **3.3.1. Limitações de escopo causadas pela pandemia de Covid-19**

A Organização Mundial de Saúde decretou estado de emergência na saúde pública internacional em decorrência da pandemia de Covid-19. No âmbito da União, foi reconhecido o estado de calamidade pública pelo Decreto-Legislativo nº 06, 20.03.20.

Nos Estados e Municípios também foram editados atos normativos para o enfrentamento da pandemia.

No caso do Estado de São Paulo, foi editado, inicialmente, o Decreto Estadual nº 64.862/20 (medidas emergenciais), de 13.03.20, e o Decreto Estadual nº 64.879/20 (reconhecimento do estado de calamidade pública), de 20.03.20.

Já no Município de São Paulo, foram editados os Decretos Municipais nº 59.283/20 (declara situação de emergência), de 16.03.20, e nº 59.291/20 (estado de calamidade pública), de 20.03.20.

Diante da decretação do estado de calamidade pública no Município de São Paulo, a Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes editou a Portaria SMT nº 081, de 24.03.20, estabelecendo regras em caráter temporário e emergencial para a execução do Serviço de Transporte Coletivo Público de Passageiros.

Para facilitar o entendimento, apresentamos a seguir uma síntese do que estabelece a Portaria SMT nº 081/2020:

a) Medidas a serem adotadas pela SPTrans em conjunto com as concessionárias:



I - fixação de informativos nas garagens e pontos de ônibus acerca das medidas a serem adotadas pelos trabalhadores e usuários visando sua proteção individual;

II - adequação da frota de ônibus em relação a demanda;

III - divulgação de mensagens sonoras de prevenção nos terminais;

IV - disponibilização de espaço nos terminais para que agentes de saúde possam oferecer informações aos usuários.

b) Medidas a serem adotadas pelas concessionárias de transporte coletivo:

I - limpeza e higienização total dos ônibus, em especial nos pontos de contato com as mãos dos usuários, e também do ar condicionado;

II - disponibilização de álcool em gel aos usuários e trabalhadores, nas áreas dos terminais e entrada e saída dos veículos;

III - orientação para que os motoristas e cobradores higienizem as mãos a cada viagem.

c) Suspensão do cumprimento de obrigações contratuais cujo prazo de sua execução esteja em andamento ou pendente de regularização junto à SPTrans, com exceção da renovação da garantia contratual, do seguro de responsabilidade civil e as cláusulas que regulam a fiscalização e acompanhamento da execução dos serviços, bem como as cláusulas contratuais elencadas nas alíneas “a” a “c” do artigo 4º;

d) Suspensão do desconto mensal das parcelas para integralização do Fundo de Investimento e dos procedimentos de aplicação de penalidades contratuais e das infrações do Resam;

e) Expurgo dos indicadores que compõem os índices de qualidade enquanto perdurar o período emergencial, com a readequação dos Ciclos de Avaliação;

- f) Suspensão das atividades de pesquisa e satisfação dos usuários, das análises de performance operacional das linhas e da realização de treinamentos também estão suspensas nesse período;
- g) Impossibilidade de inclusão de novos veículos, com a prorrogação do cronograma de renovação dos veículos;
- h) Fixação da remuneração das concessionárias, em razão da adequação da frota operacional, por força de reprogramação dos serviços para adequação da demanda e redução de veículos.

Inicialmente, verifica-se que a Portaria nº 081/2020 traz medidas a serem adotadas pela SPTrans e concessionárias diante da situação emergencial que se iniciou em março de 2020.

Nessa linha, o acompanhamento da execução dos contratos de concessão do Grupo Estrutural sofre limitação de escopo, tendo em vista a modificação e a suspensão de diversas normas contratuais em decorrência do período emergencial.

Na fase de planejamento, selecionamos as cláusulas contratuais que seriam objeto de fiscalização e seu status com a edição da Portaria nº 081/2020:

Tabela 2 - Impactos da Portaria SMT.GAB nº 081/202020 na execução dos contratos

Tema	Cláusula contratual/legislação	Status com a Portaria 81/20
<b>1. NORMATIVOS E PLANOS GERENCIAIS</b>		
Plano Geral de Metas	2.2.2 e art. 3º 1324/01	Suspenso
Edição de Normas Operacionais	2.2.5	Suspenso
<b>2. CONDIÇÕES DE CONTRATAÇÃO</b>		
Garantia da execução contratual	10.1 e seguintes	Vigente
Seguro de Responsabilidade Civil	11.1 e seguintes	Vigente
Fundo de Participações/empresa gestora	3.48 e 3.49	Suspenso
<b>3. PRAZOS CONTRATUAIS</b>		
Termo de Transferência de Bens (garagens públicas) - 30 dias da assinatura do contrato	17.1	Fora do período de pandemia
Garagens disponíveis para início da operação	3.9	Fora do período de pandemia
Gestão da Qualidade - 6 meses da assinatura do contrato	3.44.2	Fora do período de pandemia

Tema	Cláusula contratual/legislação	Status com a Portaria 81/20
Entrega do Relatório de Poluentes até 31 de março de cada ano	3.40.2	Suspenso
Fornecimento trimestral de preço e consumo dos principais insumos	4.1.3.3	Vigente
<b>4. HABILITAÇÃO E REGULARIDADE FISCAL</b>		
Manutenção da regularidade fiscal	4.1.29 e 4.1.31	Vigente
Demonstrações Contábeis e Relatório dos Auditores Independentes; balancete analítico	4.1.3.1 e 4.1.3.5	4.1.3.1 (Suspensa) e 4.1.3.5 (vigente)
Publicação Demonstrações Contábeis no site da SMT/PMSP	4.1.3.6	Vigente
<b>5. LINHAS - PLANEJAMENTO</b>		
Propostas de alteração das linhas, especificação do serviço e cumprimento do prazo	3.6 e subcláusulas e Anexo III	Vigente
<b>6. FROTA</b>		
Utilização de UCP e demais equipamentos embarcados nos veículos novos no sistema e cronograma de implantação	3.29.1 e 3.30	Vigente
Vistoria da frota antes da OSO	3.24.1, 3.29 e 3.32	Fora do período de pandemia
Frota em conformidade com as NBRs, normas de acessibilidade e posição do motor e manual Anexo V	3.24, 3.25 e 3.31	Vigente
Comprovação da propriedade e posse dos guinchos - 5 dias úteis da emissão da OSO	3.37.2	Fora do período de pandemia
Cronograma de composição da frota - 120 dias da assinatura do contrato	3.40.1	Fora do período de pandemia
Início da operação com 25% dos carros com ar condicionado	3.33 (E e AR) e 3.34 (D)	Fora do período de pandemia
Manutenção e limpeza dos veículos	3.25 e 4.1.7	Fora do período de pandemia

Tema	Cláusula contratual/legislação	Status com a Portaria 81/20
<b>7. QUALIDADE DO SERVIÇO</b>		
Apuração dos indicadores de desempenho e adoção do IQT	3.58 e 4.1.28 e Art. 3º e 7º Portaria 81/20	Parcialmente vigente
<b>8. EFICIÊNCIA OPERACIONAL</b>		
Cumprimento de Viagens	4.1 e 14.1.1	NA
Pontualidade de Viagens	4.1	NA
Dados de Quilometragem	4.1	NA
Nível de Ocupação dos veículos	4.1 e 14.1.1	NA
Disponibilizar a Tabela de Serviços e diariamente informações sobre veículo, motorista e cobrador	4.1.46	Suspenso/independe do período de pandemia
Alertas		
<b>9. TRIPULAÇÃO</b>		

Tema	Cláusula contratual/legislação	Status com a Portaria 81/20
Relação com a quantidade de funcionários, função, salários, e informações do eSocial	4.1.3.2	Vigente
Cadastro de Pessoal	4.1.6 e 4.1.32	Vigente
<b>10. TERMINAIS</b>		
Terminais - Limpeza (Vistorias out a dez 2019)	1.1.3; 3.50; Anexo XI e contrato de adesão em vigor	3.50 Suspensa
Pagamentos relativos aos terminais	Anexo IV-4.5 e Contrato de Adesão 8-D	Vigente
<b>11. REMUNERAÇÃO E REEQUILIBRIO</b>		
Aplicação da remuneração da fase de transição conforme Anexo 4.5.1	7.6	NA
Aplicação do reajuste aos contratos	Cláusula 8ª	NA
Realização de avaliação anual para aferição da TIR dos contratos	9.5 e subcláusula	NA
Se houve reequilíbrio econômico-financeiro	Ver 9.7 a 9.19	NA
<b>12. PENALIDADES</b>		
Aplicação das penalidades pelo poder concedente	3.55.6, 5.1 e subcláusulas, 5.2 e subcláusulas	Parcialmente vigente
<b>13. INFORMAÇÕES AOS ÓRGÃOS DE CONTROLE</b>		
Informar aos órgãos de controle prazos e limites para a implantação da Rede de Referência e adequações	3.5.1.1 e 3.5.4	Suspensa
Informar aos órgãos de controle sobre situação da frota após regularização - 6 meses	3.32.4	Fora do período de pandemia
Poder Concedente comunicará aos órgãos de controle externo a situação do atendimento ao prazo limite de cada um dos planos de implementação elaborados de forma individualizada	3.64	Suspensa/independe do período de pandemia

Fonte: Elaboração própria.

Com o intuito de verificar se a SMT havia alterado a Portaria nº 081/2020 após a flexibilização das medidas de afastamento social, requisitamos informações complementares e recebemos a seguinte resposta (peça 33, fls. 304/305):

Esclarecemos que a Portaria SMT.GAB nº 81, de 24 de março de 2020, que “Instituiu regras, em caráter temporário e emergencial, necessárias para a plena execução do Serviço de Transporte Coletivo Público de Passageiros, conforme os parâmetros fixados nesta normativa de natureza regulatória, não sofreu nenhuma alteração ou modificação.”

Entretanto posteriormente foram publicadas outras normas correlatas pela Secretaria de Mobilidade e Transportes – SMT, conforme segue:

Portaria SMT.GAB nº 82 de 25 de março de 2020 que “Fixa as regras de funcionamento das diversas unidades da Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes, da Companhia de Engenharia de Tráfego – CET e da São Paulo Transporte S/A – SPTrans, em razão da situação de emergência declarada no Município de São Paulo, nos termos desta Portaria.”

Portaria SMT.GAB nº 87 de 19 de abril de 2020 que “Dispõe sobre a forma de remuneração dos veículos integrantes da frota parada em razão de reprogramação de operação do Sistema de Transporte Coletivo Público de Passageiros do Município de São Paulo, durante a vigência da situação de emergência em decorrência da pandemia de Covid-19.”

Portaria SMT.GAB nº 90 de 02 de março de 2020 que “Estabelece as ações fiscalizatórias de cumprimento do disposto no artigo 1º do Decreto nº 59.384, de 29 de abril de 2020, e os procedimentos administrativos para fins de apuração de infração e aplicação de sanção aos prestadores de serviço de transporte municipal de passageiros.”

Portaria SMT.GAB nº 101 de 20 de agosto de 2020 que “Altera a Portaria SMT.GAB nº 090, de 02 de maio de 2020, que estabeleceu as ações fiscalizatórias e os procedimentos administrativos para fins de apuração de infração e aplicação de sanção aos prestadores de serviço de transporte municipal de passageiros.”

Segundo as informações apresentadas pela SPTrans, a Portaria nº 081/2020 não teve seu texto alterado durante a evolução da pandemia.

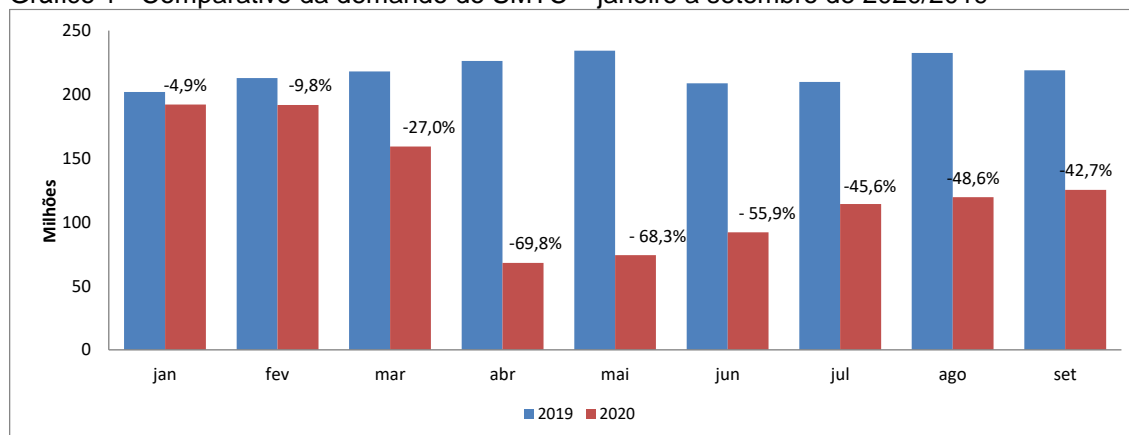
A norma foi expedida no início da decretação do estado de calamidade pública, mas não sofreu qualquer tipo de reavaliação pelo Poder Concedente das premissas e condições que motivaram a sua edição, principalmente, em decorrência da flexibilização das normas restritivas impostas pelo Poder Público.

Importante lembrar que os decretos municipais que disciplinaram o estado de calamidade pública foram alterados à medida em que os procedimentos de controle e combate à Covid-19 anunciavam resultados positivos. As medidas restritivas impostas no início da pandemia foram aos poucos sendo substituídas por medidas mais brandas.

O mesmo não ocorreu com a regulação do Serviço de Transporte Público de Passageiros. A Portaria 81, de 24.03.20, não acompanhou o abrandamento da situação de calamidade pública e a retomada gradativa dos serviços, se distanciando da justificativa e da realidade que se impunha no início da pandemia.

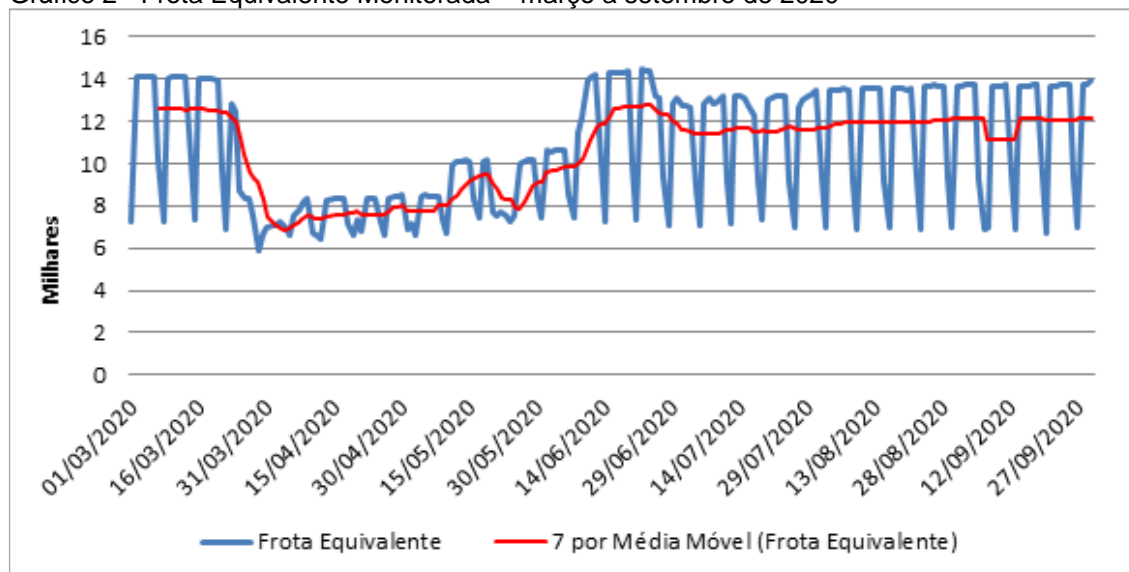
Há, portanto, um descompasso entre a situação regulada pela Portaria nº 081/2020 (início da pandemia) e aquela que se apresentou nos dias atuais, conforme podemos observar, inclusive, nos gráficos de evolução da demanda e da frota.

Gráfico 1 - Comparativo da demanda do SMTC – janeiro a setembro de 2020/2019



Fonte: Sistema de Remuneração dos Operadores (SRO) da SPTrans

Gráfico 2 - Frota Equivalente Monitorada – março a setembro de 2020



Fonte: Sistema de Remuneração dos Operadores (SRO) da SPTrans. Nota: os períodos de vale no gráfico correspondem aos sábados e domingos, em que a quantidade de veículos utilizados na operação se reduz.

Na comparação entre setembro de 2019 e de 2020 houve redução de 43% da demanda, sendo que durante a pandemia essa queda de demanda atingiu a maior diferença (70%) no mês de abril.

Importante destacar que a redução da demanda já é suportada pelo Poder Concedente por meio do mecanismo do fator de transição. Conforme demonstrado no item 3.22.1 deste Relatório, apesar de na essência a remuneração do início da operação ser baseada no passageiro transportado, sua fórmula prevê mecanismos de alavancar a remuneração a ser paga aos operadores caso a demanda fique abaixo da demanda de referência.

Por sua vez, a partir da flexibilização das medidas de isolamento social, a frota equivalente (resultado da conversão de toda a frota em veículos básicos) voltou a operar com capacidade praticamente total. Esse indicador corrobora nossa constatação de que há necessidade de adequação da Portaria nº 81/20 a essa nova realidade.

A título de exemplo, seguem, abaixo, alterações e suspensões promovidas pela Portaria nº 81/20 que não se coadunam mais com a situação atual:

- Suspensão do cumprimento de obrigações contratuais cujo prazo de sua execução esteja em andamento ou pendente de regularização junto à SPTrans;
- Suspensão dos procedimentos de aplicação de penalidades contratuais e das infrações do Resam;
- Expurgo dos indicadores que compõem os índices de qualidade enquanto perdurar o período emergencial, com a readequação dos Ciclos de Avaliação;
- Suspensão das atividades de pesquisa e satisfação dos usuários, das análises de performance operacional das linhas;

- Remuneração das concessionárias pela readequação da frota por conta da adequação da demanda e redução do serviço, mediante paralisação de veículos e pessoal;
- Fixação da remuneração das concessionárias, em razão da adequação da frota operacional, por força de reprogramação dos serviços para adequação da demanda e redução de veículos.

E não é só. A Portaria nº 081/2020 não fixou apenas regras de natureza regulatória, conforme preconizado no seu artigo 1º. A Portaria promoveu a suspensão e a alteração de obrigações contratuais, extrapolando a competência regulatória do Poder Concedente.

Portanto, a perpetuação das suspensões e das alterações contratuais promovidas pela Portaria nº 81/20 até o fim da situação de calamidade pública estenderá demasiadamente as alterações promovidas nos contratos de concessão, podendo trazer sérios prejuízos aos cofres públicos e a execução dos serviços.

Diante disso, o Poder Concedente deverá promover a adequação da Portaria SMT nº 081/2020, tendo em vista a flexibilização das medidas restritivas e a retomada dos serviços, bem como justificar a suspensão e a alteração de obrigações previstas nos contratos de concessão por meio de portaria e sua correlação direta com a pandemia. (**Recomendação 4.28**)

Manifestação da Origem (fl. 05 da peça 83):

Em consideração à presente recomendação, informamos que há articulação entre as diretorias da São Paulo Transporte S.A. visando a retomada de algumas das obrigações suspensas pela Portaria SMT/GAB 081/2020.

Análise da Coordenadoria:

O terceiro Termo de Aditamento (TA 3) aos contratos do Grupo Estrutural, de 30.09.21, convalidou os atos da Portaria nº 81/20. Em 01.10.21 houve a revogação da Portaria nº 81/20 por meio da Portaria SMT/Setram 08/21.



Diante disso, superamos a recomendação, em virtude da perda de objeto.

### **3.4. Normas Operacionais e Plano Geral de Metas dos serviços**

Os contratos de concessão estabelecem na cláusula 2.2.2 que compete à Secretaria Municipal de Mobilidade e Transporte (SMT) aprovar o plano geral de metas para a progressiva conformação dos serviços, com vistas à consecução das diretrizes estabelecidas no artigo 3º da Lei Municipal nº 13241/01, quais sejam:

I - planejar o funcionamento do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros, com a finalidade de evitar a concorrência entre os regimes de prestação do serviço;

II - universalidade de atendimento, respeitados os direitos e obrigações dos usuários;

III - boa qualidade do serviço, envolvendo rapidez, conforto, regularidade, segurança, continuidade, modicidade tarifária, eficiência, atualidade tecnológica e acessibilidade, particularmente para as pessoas com deficiência, idosos e gestantes;

IV - prioridade do transporte coletivo sobre o individual;

V - integração com os diferentes meios de transportes, em especial com o metrô e com as ferrovias metropolitanas;

VI - redução das diversas formas de poluição ambiental, conforme as prescrições das normas técnicas e dos padrões de emissão de poluentes;

VII - descentralização da gestão dos serviços delegados;

VIII - estímulo à participação do usuário na fiscalização da prestação dos serviços delegados;

IX - articulação com as políticas de desenvolvimento urbano da Cidade definidas no Plano Diretor, de acordo com o artigo 174 da Lei Orgânica do Município de São Paulo e, no que couber, quanto ao Estatuto da Cidade, instituído pela Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

Requisitamos documentação comprobatória da aprovação do Plano Geral de Metas prevista nos contratos de concessão. Em resposta, a SPTrans informou que o Plano de Metas poderia ser consultado no endereço eletrônico indicado (peça 33, fl. 296).

Ocorre que o Plano de Metas acessado por meio do link eletrônico não é aquele previsto na cláusula 2.2.2 dos contratos de concessão, mas sim o Plano de Metas da Prefeitura do Município de São Paulo para 2019/2020.

Com isso, a Origem não comprovou a aprovação do plano geral de metas para a progressiva conformação dos serviços, conforme previsto na cláusula 2.2.2 dos contratos de concessão. (**Conclusão 4.24**)

Manifestação da Origem (peças 71 a 84):

Não consta dos documentos encaminhados pela Origem manifestação sobre a conclusão 4.24 do Relatório Preliminar.

Análise da Coordenadoria:

Diante da ausência de manifestação da Origem sobre a recomendação em questão, mantemos a conclusão 4.24 do Relatório Preliminar.

Requisitamos também cópia das normas operacionais expedidas até o presente momento, conforme previsão contida na cláusula 2.2.5 dos contratos de concessão.

Em resposta, a SPTrans informou que as normas operacionais expedidas pelo Poder Concedente estavam disponíveis na página eletrônica indicada pela empresa (peça 33, fl. 296).

Na página eletrônica, as normas operacionais indicadas estão divididas nos seguintes grupos: (i) Acessibilidade; (ii) Cadastro de Infraestrutura de Garagem, (iii) Manual de Identidade Visual dos Veículos, (iv) Manual de Infraestrutura Básica para Garagem, (v) Transporte de Bicicleta em Ônibus e (vi) Resoluções.

Apesar de constar no site da SPTrans um local específico para as normas e manuais técnicos operacionais, há apenas algumas normas disponíveis para consulta.

Assim, recomendamos que a SPTrans disponibilize na página eletrônica (internet) todos as normas e manuais técnicos estabelecidos nos contratos de concessão de maneira consolidada, com o objetivo de dar maior publicidade e facilitar a consulta dos órgãos de controle ou de qualquer outro interessado. (**Recomendação 4.27**)

Manifestação da Origem (fl. 78 da peça 72):

Todas as normas e manuais técnicos estabelecidos perante os contratos de concessão, encontram-se disponíveis no 'site' da SPTrans, no endereço eletrônico: <https://www.sptrans.com.br/manuais-tecnicos-e-resolucoes/>

As informações pertinentes ao procedimento de licitação (Editais) e atuais contratos de concessão (inclusive Termos de Aditamento), podem ser consultados no 'site' da Cidade de São Paulo - Portal da Transparência, no endereço eletrônico: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/transportes/aceso\\_a\\_informacao/index.php?p=284142](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/transportes/aceso_a_informacao/index.php?p=284142).

Análise da Coordenadoria:

Com base nos esclarecimentos prestados pela Origem, **consideramos superada** a recomendação constante da Conclusão 4.27 do Relatório Preliminar.

**3.5. Não constituição do Fundo de Investimentos em Participação – reflexos na execução contratual**

A Cláusula 3.48 e 3.49 dos contratos de concessão estabelecem que para as atividades descritas nos itens 1.1.2, 1.1.3, 1.1.4 e 1.1.5 da cláusula primeira as concessionárias constituíram um Fundo de Investimento em Participação. Essas atividades seriam executadas por meio de uma pessoa jurídica gestora na qual o Fundo de Investimento figuraria como sócio controlador.

Durante o Acompanhamento do Edital para Concessão, já havíamos alertado o Pleno deste Tribunal de Contas sobre a fragilidade da solução Fundo de Investimento apresentada pela SMT e, conseqüentemente, sobre regras estipuladas (carência de justificativas, regras contraditórias e imprecisas etc.).

Nesse sentido, verifica-se que, até o presente momento, o Fundo de Investimento não foi constituído pelas concessionárias. Tal fato, já havia sido apontado pela Auditoria na Análise dos Contratos (TC nº 21096/2019 - pendente de julgamento).

A não constituição do Fundo de Investimento torna sem efeito o disposto nas cláusulas 3.48 dos contratos de concessão e traz graves consequências para a execução das atividades que seriam realizadas pelo Fundo de Investimento.

Assim, os reflexos negativos da não constituição do Fundo de Investimento já se manifestaram logo no início da execução dos contratos de concessão. O Anexo 8D do edital foi alterado pelo Poder Concedente. Esse Anexo estabelecia uma minuta de contrato de adesão a ser formalizada entre o Poder Concedente e a empresa gestora adquirida pelo Fundo de Investimentos para execução das atividades previstas nos itens 1.1.2, 1.1.3, 1.1.4 e 1.1.5 da cláusula primeira dos contratos de concessão. Como o Fundo não foi constituído previamente a contratação, a SMT celebrou o Contrato de Adesão diretamente com as 32 (trinta e duas) concessionárias.

Essa modificação desvirtua completamente o contrato de adesão proposto pela própria SMT no procedimento licitatório, tendo em vista que aquelas atividades já estão previstas no objeto dos contratos de concessão celebrados com as concessionárias.

Aliás, já havíamos alertado o Pleno deste Tribunal de Contas sobre a fragilidade da solução Fundo de Investimento apresentada pela SMT e, conseqüentemente, das regras estipuladas no Edital (carência de justificativas, regras contraditórias e imprecisas etc.).

Nesse sentido, os reflexos negativos da não constituição do Fundo de Investimentos já se manifestaram logo no início da execução dos contratos de concessão.

E não é só. A não constituição do Fundo de Investimento pelas concessionárias também compromete a execução das atividades pelas 32 concessionárias, como ocorre com a implementação do Sistema de Monitoramento e Gestão Operacional (SMGO), atividade fundamental para a melhora e eficiência da operação do “novo” sistema de transporte público de passageiros.

Conforme demonstrado no item 3.15.2 deste Relatório, a inexistência da assinatura de contrato entre o Poder Concedente e a pessoa jurídica constituída pelo Fundo de Investimento impediu a contagem do prazo para implantação do *data center* e dos protocolos de comunicação de dados entre o UCP e o SMGO, impedindo que, em até 6 meses após a assinatura dos contratos já existissem esses dispositivos.

Com relação à administração dos terminais, a situação se mostrou ainda mais grave, conforme demonstrado no item 3.20 deste Relatório.

Diante disso, a não constituição do Fundo de Investimento comprova o descumprimento de regras de contratação pelas concessionárias (cláusulas 3.48 e 3.49 dos contratos de concessão), dificulta a execução das atividades de administração dos terminais e do sistema de monitoramento pelas 32 concessionárias e demonstra a conivência do Poder Concedente com essa situação, em infringência aos princípios da legalidade e da moralidade administrativa, ao artigo 10 e ao inciso III, do parágrafo único, do artigo 13 da LM nº 13.241/01, c/c. com o § 1º, do artigo 54, e com o inciso III, do artigo 55, ambos da LF nº 8.666/93. **(Conclusão 4.2)**

#### Manifestação da Origem (fls. 79/81 da peça 78)

Como consta no processo SEI nº 6020.2019/0001820-4, na retomada dos Editais de concorrência 1, 2 e 3 de 2015, (grupo Estrutural, Grupo Local de Articulação Regional e Grupo Local de Distribuição, respectivamente) da SMT conforme decisão do TCM na sessão ordinária nº 3.008, realizada em 24/10/2018, restou consignado que em relação à formação do Fundo de Investimentos, criado pelas Concessionárias em substituição à SPE, deveriam ser apresentados esclarecimentos objetivos de toda a modelagem, constituição, regramento, penalidades e seu funcionamento, além de deixar claro e inquestionável que a

SPTrans seria a responsável pelo gerenciamento, guarda e operacionalização das informações geradas pela SMGO (Sistema de Monitoramento de Gestão operacional) e que deterá o total domínio do conhecimento e do controle sobre todo o sistema.

Assim, pendente de manifestação quanto à formalidade de criação do Fundo de Investimento, a assinatura do contrato ficou consignando à aprovação prévia dessas justificativas pelo TCM.

Ato Contínuo, prestadas as informações, conforme doc SEI nº 015755122 [...]

Assim, nos moldes autorizados, por este C. Tribunal de Contas do Município de São Paulo, conforme deliberação nas decisões proferidas com relação aos processos 3.825, 3826, 3830 de 2015 (concessão de ônibus) em 10.05.2019 e 15.05.2019, conforme processo SEI nº 6020.2019/0003158-8, em 06.09.2019 os aportes correspondentes a 1/12 avos do valor do compromisso de investimento de R\$ 34.958.931,25 (Ano 0), na CONTA SISTEMA DE INVESTIMENTO nº 300000961-0 da Caixa Econômica Federal - CEF, a partir do início da operação em setembro de 2019, efetivando o regramento contratual com o início dos aportes no mesmo mês em que a operação sob a égide dos contratos de concessão se iniciaram, e sucederam-se até maio de 2020, quando foram suspensos conforme § 1º e 2º, inciso III, do art. 4º, da portaria 081/20 - de 24/03/20, conforme abaixo:

§ 1º Fica suspenso o desconto mensal da parcela de constituição de pecúlio para integralização do Fundo de Investimento em Participação.

§ 2º Após a superação da situação emergencial, fixada por Decreto, serão tomadas as providências, para fins de retomada das obrigações aqui suspensas, mediante a fixação de novos prazos de cumprimento.

#### Análise da Coordenadoria:

A manifestação da Origem confirma a constatação desta Auditoria de que o Fundo de Investimento não foi constituído pelas concessionárias, conforme apontado no Relatório Preliminar de Acompanhamento da Execução Contratual.

A não constituição do Fundo de Investimento tornou sem efeito o disposto na cláusula 3.50 dos contratos de concessão e trouxe graves consequências para a execução das atividades descritas nos itens 1.1.2, 1.1.3, 1.1.4 e 1.1.5 da cláusula primeira que seriam realizadas pelo Fundo de Investimento (objetos acessórios).

Conforme consta do Relatório Preliminar, os reflexos negativos da não constituição do Fundo de Investimento já se manifestaram logo no início da execução dos contratos de concessão.

Como o Fundo não foi constituído, a SMT celebrou o Contrato de Adesão diretamente com as 32 (trinta e duas) concessionárias.

Essa modificação desvirtuou completamente o contrato de adesão proposto pela própria SMT no procedimento licitatório, tendo em vista que aquelas atividades já estão previstas no objeto dos contratos de concessão celebrados com as concessionárias.

E não é só. A não constituição do Fundo de Investimento pelas concessionárias também comprometeu a execução das atividades pelas 32 concessionárias, em virtude do atraso na implementação do Sistema de Monitoramento e Gestão Operacional (SMGO), atividade fundamental para a melhora e eficiência da operação do “novo” sistema de transporte público de passageiros.

Conforme demonstrado no Relatório Preliminar, a inexistência da assinatura de contrato entre o Poder Concedente e a pessoa jurídica constituída pelo Fundo de Investimento impediu a contagem do prazo para implantação do *data center* e dos protocolos de comunicação de dados entre a Unidade Central de Processamento (UCP) e o Sistema de Monitoramento e Gestão Operacional (SMGO), impedindo que, em até 6 meses após a assinatura dos contratos, já existissem esses dispositivos.

E o que é pior: a solução encontrada pelo Poder Concedente foi suprimir os subitens 1.1.2, 1.1.3, 1.1.4, 3.48, 3.49 e subitens e 3.50 do contrato (Termo de Aditamento nº 03).

A partir dessa alteração, essas atividades passaram a ser de responsabilidade do Poder Concedente (bilheterias e terminais).

Com relação ao Sistema de Monitoramento e Gestão Operacional, essa atividade não foi suprimida dos contratos de concessão. A implementação, manutenção e infraestrutura passam a ser de competência do Poder Concedente em conjunto com a SPTrans.

Diante disso, permanece inalterado o apontamento constante da Conclusão 4.2 do Relatório Preliminar.

### **3.6. Das apólices de seguro de responsabilidade civil**

A Cláusula Décima Primeira dos contratos de concessão estabelece que as concessionárias apresentaram o comprovante de contratação do seguro de responsabilidade civil nos valores mínimos por veículos definidos abaixo:

- **Danos corporais** a passageiros e a terceiros: R\$ 305.000,00 (trezentos e cinco mil reais);
- **Danos morais** a passageiros e a terceiros: R\$ 165.000,00 (cento e sessenta e cinco mil reais);
- **Danos materiais** a passageiros e a terceiros: R\$ 105.000,00 (cento e cinco mil reais).

Para o presente acompanhamento de execução contratual, solicitamos a cópia das apólices de seguro de responsabilidade civil apresentadas pelas concessionárias e a análise realizada pela Administração.

As apólices de seguro apresentadas pelas concessionárias do Grupo Local de Articulação Regional foram encaminhadas pela SPTrans e constam da peça 33, fls. 1 a 135 e fls. 409 a 4540.

A SPTrans também apresentou o fluxograma de análise dessas apólices de seguro, nos seguintes termos:

- 1º. A empresa Concessionária apresenta os documentos comprobatórios do Seguro de Responsabilidade Civil, concernentes aos veículos de sua frota – DP/SCS



2º. A Superintendência de Contratos (DP/SCS) efetua a análise da referida documentação, garantindo sua respectiva validação inicial

3º. Em seguida, a apólice é encaminhada para a Diretoria de Operações – Cadastro de Frota (DO/ACF)

4º. A DO/ACF faz a análise detalhada da relação de itens contida nos documentos comprobatórios do Seguro, validando-o.

5º. Caso algum veículo não esteja incluído na relação de itens, ou ocorra alguma inconsistência de dados nos documentos, a DO/ACF aciona a DP/SCS para intermediação e correção junto à Concessionária.

Apesar dos esclarecimentos prestados pela SPTrans, não foi encaminhada a análise detalhada realizada pela Superintendência de Contratos e pela Diretoria de Operações sobre a adequação das apólices as exigências contratuais.

Essa situação já foi constatada por esta Auditoria na análise da contratação (TC nº 21.096/2019 - pendente de julgamento), pois a apresentação das apólices de responsabilidade civil era uma das condições para a contratação.

Independentemente disso, as apólices de seguro de responsabilidade civil são fundamentais para a segurança da operação do sistema de transporte público de passageiros, razão pela qual os requisitos exigidos na contratação deverão ser preservados e exigidos durante toda a execução contratual.

Diante disso, não há evidências de que as apólices de seguro de responsabilidade civil apresentadas atendem aos requisitos estabelecidos na cláusula décima primeira dos contratos de concessão. **(Conclusão 4.14)**

#### Manifestação da Origem:

- Assessoria do Cadastro da Frota e dos Operadores (fls. 22/23 da peça 72)

[...] Desta maneira, nos limites da competência desta Assessoria do Cadastro da Frota e dos Operadores do Sistema informamos que, recebemos a apólice do seguro de responsabilidade civil, após análise feita pela DP/SCS, e passamos à conferência das mesmas, em que são confrontadas as informações dos veículos descritos na apólice com os veículos efetivamente cadastrados.

Depois de feita toda a verificação de competência desta Assessoria do Cadastro da Frota e dos Operadores do Sistema e atendidos os requisitos estabelecidos na cláusula décima primeira dos contratos de concessão, nossos técnicos fazem a atualização das informações no Sistema Infotrans.

- Superintendência de Contratos do Sistema de Transporte (fls. 76/77 da peça 72)

A Cláusula contratual que trata sobre a referida obrigação determina:

A concessionária apresentou o comprovante de contratação do seguro de responsabilidade civil objetiva, com valores mínimos por veículos e as seguintes características: danos corporais a passageiros e a terceiros, no valor de R\$ 305.000,00; danos morais a passageiros e a terceiros, no valor de R\$ 165.000,00 e danos materiais a passageiros e a terceiros, no valor de R\$ 105.000,00; devendo ser mantido durante todo o prazo de execução do contrato.

Assim as empresas concessionárias apresentaram inicialmente documentação comprovando a contratação do seguro de responsabilidade civil nos termos e valores contratuais, conforme informada no documento SEI nº 032127741.

De acordo com o fluxograma anteriormente apresentado, à DP/SCS cabe o recebimento e análise inicial dos documentos, ou seja, verifica-se: o número da Apólice de seguros e as partes, detalhamento da cobertura contratada, vigência da fatura, vencimento do boleto e a comprovação do pagamento, dados que alimentam planilha de controle do efetivo cumprimento do referido item contratual.

Após à análise preliminar pela DP/SCS, os documentos são encaminhados à DO/ACF para verificação da relação de veículos segurados e veículos cadastrados na frota, e validação total do cumprimento da obrigação contratual, caso ocorram inconsistências a DP/SCS é acionada para intermediação e correção junto à Concessionária, até final validação total do referido documento.

Diante do exposto, resta devidamente demonstrado que os documentos referentes ao item contratual da cláusula décima primeira - seguro de responsabilidade civil passam por análise minuciosa e detalhada pela DP/SCS, até validação total do documento frente à obrigação contratual.

Entretanto cumpre esclarecer que os documentos afetos aos seguros de responsabilidade civil, não padecem de registro de sua análise, vez que os dados constantes são facilmente verificados eis que se encontram discriminados nos próprios documentos.

Haveria registro da análise, se eventualmente fossem encontradas desconformidades, mesmo porque na falta de seguro de responsabilidade civil a concessionária incidiria em descumprimento contratual ensejando aplicação de penalidade.

Entretanto informamos que se encontra em implantação, procedimento visando o registro dos documentos e tramite entre as áreas da SPTrans envolvidas, no Sistema de Eletrônico de Informação – SEI, fazendo constar informações sobre os referidos documentos.

Considerando as competências de conferência dos documentos de responsabilidade civil, frente à frota cadastrada, a presente resposta foi devidamente complementada pela DO/ACF em manifestação SEI nº 041432274.

#### Análise da Coordenadoria:

A Origem não trouxe a análise detalhada sobre a adequação das apólices às exigências contratuais. A apresentação das apólices de responsabilidade civil era uma das condições para a contratação.

As informações prestadas pela Origem demonstram que o assunto permanece sem esclarecimentos, pois não há evidências de avaliação da Administração se as apólices encaminhadas pelos concessionários atendem aos requisitos estabelecidos na cláusula décima primeira dos contratos de concessão, o qual estabelece como condição para contratação de seguro de responsabilidade civil nos valores mínimos por veículos definidos em seguida:

- Danos corporais a passageiros e a terceiros: R\$ 305.000,00 (trezentos e cinco mil reais);
- Danos morais a passageiros e a terceiros: R\$ 165.000,00 (cento e sessenta e cinco mil reais);
- Danos materiais a passageiros e a terceiros: R\$ 105.000,00 (cento e cinco mil reais).

Nos contratos de concessão as disposições relativas ao seguro de responsabilidade civil constam na Cláusula Décima Primeira.

Dentre os itens que devem ser avaliados pela Administração para validação da documentação, em face dos requisitos estabelecidos no Contrato, destacamos: 1) especificação da cobertura; 2) valor de cobertura; 3) periodicidade de cobertura; e 4) compatibilidade da frota que consta segurada na apólice com os veículos vinculados por contrato (atentando-se ao fato de que há concessionários que celebraram mais de um contrato/lote).

Não obstante a falta de evidenciação da avaliação por parte da Administração, examinamos no eTCM 21.096/2019 (Análise de Contratação), por amostragem, as apólices encaminhadas pelos concessionários.

Constatamos duas inconsistências, conforme constam às fls. 14/18 da peça 273 do eTCM 21.096/2019.

- i) Exames por amostragem evidenciaram que há apólices com inserção de valores de franquia próximos ao valor máximo de indenização, situação que pode diminuir a efetividade de cobertura do seguro para danos em face do Sistema Municipal de Transporte Coletivo, e representar, apenas, diminuição dos custos de prêmio aos concessionários. Ressalta-se que no Edital e no processo licitatório foram estipulados os valores de cobertura, sem que houvesse indicação de parâmetros e valores de franquia.

Além do fato de que no edital não havia indicação de valores de franquias, os concessionários adotaram critérios diversos nas apólices apresentadas quanto às franquias, conforme exemplos que seguem:

Exemplos de Apólices do Grupo Articulação Regional			Em Reais		
Apólice Nº	Lote	Item	Valor Máximo Indenização	Valor da Franquia	eTCM 21096/2019
1002806001867	AR1	Danos Materiais e/ou Corporais Causados a Passageiros	305.000,00	290.000,00	fl. 18; peça 263
1002806001867	AR1	Danos Materiais para Terceiros não Transportados	223.000,00	210.000,00	fl. 18; peça 263
1002806001867	AR1	Danos Corporais para Terceiros não Transportados	305.000,00	290.000,00	fl. 18; peça 263
1002806001867	AR1	Danos Morais para Passageiros e Terceiros não Transportados	223.000,00	210.000,00	fl. 18; peça 263

Apólice Nº	Lote	Item	Valor Máximo Indenização	Valor da Franquia	eTCM 21096/2019
3101575483	AR2	Danos Materiais a Passageiros e Terceiros não Transportados	240.000,00	30.000,00	fl. 1; peça 264
3101575483	AR2	Danos Corporais a Passageiros e Terceiros não Transportados	240.000,00	30.000,00	fl. 1; peça 264
3101575483	AR2	Danos Morais a Passageiros e Terceiros não Transportados	240.000,00	30.000,00	fl. 1; peça 264
1002806001952	AR3	Danos Materiais e/ou Corporais Causados a Passageiros	305.000,00	0,00	fl. 48; peça 265
1002806001952	AR3	Danos Materiais para Terceiros não Transportados	223.000,00	5.000,00	fl. 48; peça 265
1002806001952	AR3	Danos Corporais para Terceiros não Transportados	305.000,00	0,00	fl. 48; peça 265
1002806001952	AR3	Danos Morais para Passageiros e Terceiros não Transportados	223.000,00	0,00	fl. 48; peça 265
3101539062	AR4	Danos Materiais a Passageiros e Terceiros não Transportados	240.000,00	5.000,00	fl. 1; peça 266
3101539062	AR4	Danos Corporais a Passageiros e Terceiros não Transportados	350.000,00	0,00	fl. 1; peça 266
3101539062	AR4	Danos Morais a Passageiros e Terceiros não Transportados	240.000,00	0,00	fl. 1; peça 266
1002800076398	AR7	Danos Corporais e/ou Materiais causados a Passageiros	305.000,00	246.000,00	fl. 1; peça 269
1002800076398	AR7	Danos Materiais causados a Terceiros	223.000,00	180.000,00	fl. 1; peça 269
1002800076398	AR7	Danos Corporais causados a Terceiros	305.000,00	246.000,00	fl. 1; peça 269
1002800076398	AR7	Danos Morais a Passageiros e Terceiros não Transportados	223.000,00	180.000,00	fl. 1; peça 269
1002806002199	AR8	Danos Materiais e/ou Corporais Causados a Passageiros	305.000,00	290.000,00	fl. 1; peça 270
1002806002199	AR8	Danos Materiais para Terceiros não Transportados	223.000,00	210.000,00	fl. 1; peça 270
1002806002199	AR8	Danos Corporais para Terceiros não Transportados	305.000,00	290.000,00	fl. 1; peça 270
1002806002199	AR8	Danos Morais para Passageiros e Terceiros não Transportados	223.000,00	210.000,00	fl. 1; peça 270

Valores de franquia próximos ao valor máximo de indenização também constam às fls. 2.653 a 3.245 da peça 33 do presente processo.

- ii) No caso das operadoras que firmaram mais de um contrato de concessão nos Grupos Estrutural e Articulação Regional, as informações acerca das apólices e

respectivos veículos segurados, que constam nos processos SEI de cada contrato/lote, são basicamente as mesmas.

Assim, não há evidenciação de segregação das apólices e respectivos veículos segurados por contrato/lote, conforme exemplos em seguida:

Consórcio Bandeirante de Mobilidade (peça 263 do eTCM 21.096/2019): Processo SEI 6020.2019/0002395-0 – Lote E1 – Estrutural; e Processo SEI 6020.2019/0002405-0 – Lote AR1 – Articulação Regional;

Sambaíba (peça 264 do eTCM 21.096/2019): Processo SEI 6020.2019/0002396-8 – Lote E2 – Estrutural; e Processo SEI 6020.2019/0002406-9 – Lote AR2 – Articulação Regional;

Viação Metrópole (peça 265 do eTCM 21.096/2019): Processo SEI 6020.2019/0002397-6 – Lote E3 – Estrutural; Processo SEI 6020.2019/0002401-8 – Lote E7 – Estrutural; e Processo SEI 6020.2019/0002407-7 – Lote AR3 – Articulação Regional;

Via Sudeste (peça 267 do eTCM 21.096/2019): Processo SEI 6020.2019/0002398-4 – Lote E4 – Estrutural; e Processo SEI 6020.2019/0002409-3 – Lote AR5 – Articulação Regional.

Assim, não há evidenciação da compatibilidade da frota assegurada nas apólices em relação a cada contrato firmado.

Em face de todo exposto, mantemos o apontamento constante da conclusão 4.14 do Relatório Preliminar.

### **3.7. Garantia de execução contratual**

A cláusula décima dos contratos de concessão estabelece que as concessionárias prestaram garantia de execução contratual, na modalidade seguro garantia, no valor equivalente a 5% (cinco por cento) estimado dos investimentos, para o fim de assegurar o fiel cumprimento das obrigações contratuais.

Os valores constantes das garantias contratuais constam dos contratos de concessão e das respectivas apólices de seguro garantia apresentadas pelas concessionárias:

Tabela 3 - Garantia de Execução dos Contratos

Lote	Investimentos em R\$	Garantia contratual prevista em R\$	Garantia contratada em R\$
AR0	139.126.239	6.956.312	6.956.312
AR1	283.019.385	14.150.969	14.150.969
AR2	591.877.792	29.593.890	29.593.890
AR3	395.819.169	19.790.958	19.790.958
AR4	504.847.479	25.242.374	25.242.374
AR5	296.636.032	14.831.802	14.831.802
AR6	112.490.881	5.624.544	5.624.544
AR7	174.857.148	8.742.857	8.742.847
AR8	210.946.316	10.547.316	10.547.316
AR9	311.141.511	15.557.076	15.557.076

Fonte: Contratos de concessão – Grupo Local de Articulação Regional

A SPTrans também apresentou o fluxograma para análise e aprovação das garantias contratuais apresentadas pelas concessionárias:

- 1º. A empresa Concessionária apresenta os documentos comprobatórios relacionados a Garantia Contratual – DP/SCS
- 2º. A Superintendência de Contratos (DP/SCS) efetua a análise da referida documentação, garantindo sua respectiva validação inicial
- 3º. A DP/SCS efetua as emissões de certidões na SUSEP - Superintendência de Seguros Privados (Certidão de Regularidade, Certidão de Administradores e Consulta de Apólice), garantindo a validade das apólices
- 4º. Após a validação das apólices, estas são encaminhadas via SMT para a Secretaria Municipal da Fazenda – DIPED juntamente com as certidões validadoras, onde ocorre a posterior emissão da “Caução em Seguro Garantia Definitiva

Além disso, foi realizada a readequação dos valores das garantias contratuais, tendo em vista a alteração do valor dos contratos de concessão em decorrência da alteração do prazo contratual de 20 para 15 anos, conforme tabela a seguir:

Tabela 4 - Garantia de Execução dos Contratos

Lote	Garantia contratual prevista em R\$	Garantia contratada readequada em R\$
AR0	6.956.312	6857.959
AR1	14.150.969	13.986.851
AR2	29.593.890	-----
AR3	19.790.958	19.574.814
AR4	25.242.374	24.965.775
AR5	14.831.802	14.663.299
AR6	5.624.544	5.557.395
AR7	8.742.857	8.644.573
AR8	10.547.316	10.433.603
AR9	15.557.076	15.376.511

Fonte: Contratos de concessão – Grupo Local de Articulação Regional

Importante destacar que a apólice de seguro da garantia contratual da empresa Simbaíba Transportes Urbanos S/A (AR3) não foi readequada, pois a vigência da apólice entregue pela concessionária para a contratação tem vigência até 20.04.24.

Dessa forma, constatamos que as concessionárias prestaram garantia contratual para todos os lotes do Grupo Local de Articulação Regional, nos termos fixados nos respectivos contratos de concessão.

### **3.8. Da fiscalização da regularidade fiscal das concessionárias pelo Poder Concedente**

A comprovação da regularidade fiscal das concessionárias deverá ser realizada semestralmente, com a apresentação das certidões que comprovem regularidade junto ao INSS, FGTS, Fazendas Federal, Estadual e Municipal, bem como a Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas, conforme previsão contida na cláusula 4.1.29.1 dos contratos de concessão.

Com base nessa previsão contratual, solicitamos à SPTrans a comprovação de que as concessionárias mantêm a regularidade fiscal.

Segundo informações da SPTrans, o acompanhamento da regularidade fiscal e trabalhista das empresas concessionárias é feito periodicamente, sendo que na constatação de irregularidade fiscal e trabalhista a empresa é notificada, porém



somente após o período de 180 dias é que as informações de irregularidades são consolidadas e a penalidade aplicada, conforme item contratual 5.3.2. - AF-M06, que tem como base de cálculo 750 tarifas por dia, referente a todo o período de irregularidade.

Esclareceu também que o artigo 5º da Portaria SMT.GAB nº 081/2020, de 24.03.20, suspendeu a aplicação de penalidade de natureza contratual, tanto por falhas verificadas antes do período de declaração de emergência, quanto as infrações contratuais decorrentes do não atendimento às obrigações mantidas por esta Portaria e todas as irregularidades serão processadas após o final do período de emergência, sem prejuízo de ações efetivadas pela SPTrans quanto à necessidade de seu pleno atendimento.

Além disso, disponibilizou as planilhas de controle de regularidade fiscal por meio do SEI nº 033760972 e 033761017. Apesar das informações prestadas pela SPTrans, não foram encaminhadas as certidões de regularidade fiscal e trabalhista apresentadas pelas concessionárias do Grupo Local de Articulação Regional.

Diante disso, decidimos selecionar para pesquisa e conferência as certidões de regularidade fiscal perante a União e FGTS, regularidade trabalhista e regularidade perante o CADIN.

No Grupo Local de Articulação Regional, constatamos que as concessionárias estavam em situação regular perante o FGTS e o CADIN, em pesquisa realizada no dia 08.11.20.

Com relação à regularidade fiscal perante a União, constatamos o seguinte em relação às certidões expedidas entre 06.09.19 (início da operação) e 06.11.20 (peça 33, fls. 323/329):

**Viação Metrôpole Paulista** – última certidão expedida foi em 13.03.19, com validade até 09.09.19;

**Ambiental Transportes Urbanos** – primeira certidão emitida no período selecionado foi em 06.05.2020;

**Viação Campo Belo** – a primeira certidão emitida no período selecionado foi em 08.05.2020;

**Via Sudeste Transportes** – primeira certidão foi expedida em 13.03.20;

**Express Transportes Urbanos** – no período de 29.10.19 a 06.11.20 não foi expedida certidão;

**Rvtrans** – não há certidão expedida entre 06.09.19 a 08.05.20.

A planilha de controle da SPTrans contempla essas informações, evidenciando que o Poder Concedente tem ciência de que algumas concessionárias não estão comprovando sua regularidade fiscal perante à União no período exigido nos contratos de concessão.

Já em relação à regularidade trabalhista, de acordo com as certidões positivas expedidas pela Justiça do Trabalho, as concessionárias Viação Gato Preto, Viação Metrô Paulista, Transpass, Campo Belo e Kuba apresentaram pendências, sendo que não havia na planilha de controle da SPTrans qualquer comentário sobre as pendências existentes (peças 33, fls. 306/320).

Há, portanto, descumprimento contratual por parte dessas concessionárias corroborada pela inércia do Poder Concedente na adoção de medidas corretivas.

Aliás, a situação de regularidade fiscal dessas empresas é precária desde a época da licitação, sem que houvesse qualquer providência por parte do Poder Concedente.

Dessa forma, o Poder Concedente deverá aprimorar o sistema de acompanhamento da regularidade fiscal e trabalhistas das concessionárias, exigir a apresentação das certidões pelas concessionárias no prazo estipulado; estabelecer mecanismos mais céleres para regularização e aplicar sanção para aquelas empresas que descumprirem o estabelecido na cláusula 4.29.1 dos contratos de concessão. (**Recomendação 4.29**)

Manifestação da Origem (fl. 79 da peça 72):

Consta no Relatório do TCM que há descumprimento contratual por parte de algumas concessionárias corroboradas pela inércia do Poder Concedente na adoção de medidas corretivas, para tanto expõe compreensão a respeito do presente item contratual, bem como do controle que é feito pela SPTrans.

Para tanto apontou a verificação de supostas irregularidades, neste passo cumpre esclarecer que no caso de não apresentação da certidão são enviadas Cartas notificando a empresa da verificação de existência de irregularidade, assim caso a concessionária regularize a pendência, com a apresentação de Certidão negativa válida aguarda-se novo período de validade da certidão, caso não apresente aguarda-se o final do semestre para início do procedimento de aplicação de penalidade relacionando todo o período em que se verificou que a empresa esteve irregular.

Importante salientar que o fato de envio de cartas no decorrer do semestre, não gera a aplicação de penalidade, desde que a empresa apresente a Certidão de regularidade com data compreendendo o período.

Assim, a celeridade e efetividade do controle realizado com relação à regularidade fiscal por parte das empresas é feita diariamente considerando a periodicidade das Certidões apresentadas, e no caso de verificar irregularidades a Concessionária é notificada a apresentar o documento, desta forma, ao final da vigência de uma certidão, necessariamente consta o registro da nova certidão negativa válida, ou carta de notificação apontando a irregularidade detectada. O prazo da semestralidade corresponde apenas à instauração do procedimento administrativo e não da cobrança de regularidade fiscal.

Análise da Coordenadoria:

Os esclarecimentos prestados pela Origem indicam o procedimento de acompanhamento da regularidade fiscal e trabalhista das concessionárias sem demonstrar se as melhorias sugeridas pela Auditoria foram implementadas, principalmente com relação à apresentação das certidões pelas concessionárias no prazo estipulado; estabelecimento de procedimentos mais céleres para regularização das pendências e aplicação de sanções para aquelas empresas que descumprirem o estabelecido na cláusula 4.1.29 dos contratos de concessão.

Diante disso, mantemos a recomendação constante da Conclusão 4.29 do Relatório Preliminar.

### 3.9. Das Garagens disponibilizadas pelas Concessionárias

A cláusula 3.9 dos contratos de concessão estabelece que, para início da operação, a concessionária deverá dispor de garagem para abrigo, abastecimento e manutenção da frota operacional, bem como para realização dos serviços administrativos de apoio.

Com base nessa previsão contratual, requisitamos à SPTrans a relação das garagens disponibilizadas pelas concessionárias.

A Relação das garagens contempla todas os lotes do Grupo Local de Articulação Regional, conforme tabela abaixo:

Tabela 5 - Relação de endereços das garagens por lote

LOTE	EMPRESA	GARAGEM	TIPO
AR0	AMBIENTAL	RUA NESTOR DE BARROS, 289 - TATUAPÉ - SÃO PAULO - CEP: 03325-050	GARAGEM
AR1	SANTA BRÍGIDA GATO PRETO	AV. DOMINGOS DE SOUZA MARQUES, 450 - VILA JAGUARA - SÃO PAULO - CEP: 05106-010	GARAGEM
		AV. ALEXANDRE MACKENZIE, 69 - JAGUARÉ - SÃO PAULO - CEP: 05323-002	GARAGEM
AR2	SAMBÁIBA	RUA ELZA GUIMARÃES, 589 - VILA AMÁLIA - SÃO PAULO - CEP: 02618-010	GARAGEM
		AV. JOÃO SIMÃO DE CASTRO, 2100 - VILA SABRINA - SÃO PAULO - CEP: 02141-000	GARAGEM
		RUA MARIA AMÁLIA LOPES DE AZEVEDO, 1705 - TREMEMBÉ - SÃO PAULO - CEP: 02350-002	GARAGEM
AR3	METRÓPOLE	AV. AGUIA DE HAIA, 2344 - AE CARVALHO - SÃO PAULO - CEP: 03694-000	GARAGEM
		RUA TIBURCIO DE SOUZA, 2663 - ITAIM PAULISTA - SÃO PAULO - CEP: 08140-000	GARAGEM
		AV. CELSO GARCIA, 142 - BRÁS - SÃO PAULO - CEP: 03014-000	GARAGEM
AR4	EXPRESS	RUA JAIME RIBEIRO WRIGHT, 1000 - COLÔNIA - SÃO PAULO - CEP: 08260-070	GARAGEM
AR5	VIA SUDESTE	AV. DO CURSINO, 5797 - VILA MORAES - SÃO PAULO - CEP: 04169-000	GARAGEM
		RUA LEANDRO DE SEVILHA, 95 - PARQUE NOVO LAR - SÃO PAULO - CEP: 03925-000	GARAGEM
AR6	MOBIBRASIL	AV. ENG. GEORGE CORBISIER, 1100 - JABAQUARA - SÃO PAULO - CEP: 04345-001	GARAGEM
AR7	KBPX	AV. CARLOS LACERDA, 3003 - PIRAJUSSARA - SÃO PAULO - CEP: 05789-001	GARAGEM
AR8	GATO PRETO	AV. CÂNDIDO PORTINARI, 1300 - VILA JAGUARA - SÃO PAULO - CEP: 05114-001	GARAGEM
		AV. ALEXANDRE MACKENZIE, 69 - JAGUARÉ - SÃO PAULO - CEP: 05323-002	GARAGEM
		AV. PRESIDENTE ALTINO, 2400 - JAGUARÉ - SÃO PAULO - CEP: 05323-002	PÁTIO
AR9	TRANSPPASS	RUA CESAR CAVASSI, 385 - JARDIM GILDA MARIA - SÃO PAULO - CEP: 05550-050	GARAGEM
		AV. TORRES DE OLIVEIRA, 435 - JAGUARÉ - SÃO PAULO - CEP: 05347-020	GARAGEM
		RUA JOAQUIM LAPAS VEIGA, 385 - JARDIM GILDA MARIA - SÃO PAULO - CEP: 05550-010	PÁTIO
	CAMPO BELO	AV. CARLOS LACERDA, 2551 - JARDIM ROSANA - SÃO PAULO - CEP: 05789-001	GARAGEM

Fonte: Relação de Garagens fornecida pela SPTrans.

Entretanto, na análise da contratação (e-TCM 21096/2019 – pendente de julgamento), esta auditoria constatou que não havia nos processos administrativos avaliação da Administração demonstrando que os documentos apresentados pelas concessionárias (contratos de locação, contratos de comodato, providências para desapropriação, entre outros) atendiam às regras previstas no edital e no contrato, caracterizando omissão do Poder Concedente.

Ademais, há disponibilidade de garagens com mesmo endereço no Grupo Estrutural e no Grupo de Articulação Regional, tendo em vista a atuação de uma mesma concessionária em mais de um lote. Nesses casos, a avaliação do Poder Concedente é ainda mais importante, pois é preciso verificar se os requisitos previstos foram respeitados em cada contrato.

Nesse sentido, o Poder Concedente deverá esclarecer se as garagens disponibilizadas estão de acordo com os requisitos previstos no Anexo V dos contratos de concessão, principalmente aquelas garagens que são disponibilizadas para mais de um lote em grupos diferentes. **(Conclusão 4.13)**

Manifestação da Origem (fl. 02 da peça 81):

De acordo com os termos contratuais, as concessionárias deveriam dispor de garagem(ns) para abrigo, abastecimento e manutenção de frota operacional, bem como itens contratuais acerca da disponibilização da garagem para abrigo, abastecimento e manutenção da frota operacional, bem como para realização dos serviços administrativos de apoio, observando-se todo o disposto no Anexo V.

Seguindo ao determinado no Edital de Licitação e antes da assinatura dos contratos de concessão, as concessionárias apresentaram documentação formal a comprovar que dispunham de imóvel para tais finalidades, cumprindo o item 3.9 – “Das Garagens e pátios de estacionamento”. Os documentos encontram-se anexos aos processos SEI’s referentes à contratação, como consta na manifestação SEI nº 032127741.

Além disso, os referidos documentos foram analisados e validados pelo Poder Concedente, devendo ser considerado que caso fossem encontradas inconsistências a assinatura do(s) contrato(s) não teriam ocorrido, não tendo sido necessários apontamentos que desabonassem os referidos documentos.

Com relação às exigências do Anexo V, tratam dentre outras coisas da estrutura física dos imóveis, regularidade ambiental, adequação do espaço físico à frota disponibilizada, conforme itens 3.9 e ss. do contrato de concessão, encontram-se autuados no Sistema Eletrônico de Informação – SEI sob os números arrolados na manifestação SEI nº 032127741.

Cumpra esclarecer que foram efetuadas as vistorias pelas áreas competentes e após compilação das informações, as

concessionárias seriam notificadas a respeito das pendências apuradas conforme determina o item contratual 3.19, entretanto o referido item contratual foi suspenso nos termos da Portaria SMT.GAB 081/20 que instituiu regras, em caráter temporário e emergencial, necessárias para a plena execução do Serviço de Transporte Coletivo Público de Passageiros.

Assim, os procedimentos de documentação de garagem encontram-se sobrestados, aguardando revogação da referida Portaria para retomada do andamento.

#### Análise da Coordenadoria:

Os esclarecimentos trazidos pela Origem não demonstram se as garagens disponibilizadas estão de acordo com o previsto no Anexo V dos contratos de concessão.

No entanto, a Administração Municipal suspendeu a contagem dos prazos, considerando a pandemia do Coronavírus (COVID-19), com base no D.M. nº 59.283, de 16.03.20, e na Portaria SMT.GAB. nº 081/20, de 24.03.20, e informa que a continuidade dos processos decorrentes das obrigações previstas nos contratos de concessão provenientes das Concorrências nºs 001, 002 e 003/2015, ocorrerá ao final do período de emergência.

Outrossim, o Poder Concedente deve esclarecer, para os casos de garagens disponibilizadas para mais de um lote, se estas estão de acordo com os requisitos previstos no Anexo V dos contratos de concessão.

Em face do exposto, não restou evidenciado que as garagens indicadas pelos concessionários cumprem as regras do Edital e as Contratuais para a operacionalização dos serviços de transporte coletivo. Diante disso, mantemos o apontamento constante da conclusão 4.13 do Relatório Preliminar.

### **3.10. Transferência dos Bens – Garagens Públicas**

Com base na documentação disponibilizada no processo SEI nº 5010.2020/0007331-5, as garagens públicas disponibilizadas estão

discriminadas na tabela abaixo e que deverão ser descontados das respectivas concessionárias do Grupo Local de Articulação Regional (peça 33, fls. 4542):

Tabela 6 - Valor de aluguel das garagens públicas

Garagem	Concessionária	Lote	Contrato	Valor do Aluguel R\$
Tatuapé	Ambiental (Transvida)	AR0	029/2019	575.365,89
Brás	Metrópole	AR3	022 e 032/2019	308.340,09
Jabaquara	Mobibrasil	AR6	035/2019	225.536,73

Fonte: Informação fornecida pela SPTrans

A SPTrans também disponibilizou os Termos de Vistoria das garagens públicas, efetuados no início da vigência dos contratos.

Entretanto, a SPTrans não apresentou as cópias dos Termos de Transferência das Garagens Públicas, conforme estabelecido na cláusula décima sétima dos contratos de concessão. **(Conclusão 4.12)**

O Termo de Transferência das Garagens Públicas deveria ter sido firmado pelas partes 30 (trinta) dias após a assinatura dos contratos de concessão, contendo a descrição das garagens públicas e os equipamentos nela contidos, bem como o estado de cada bem nele relacionado, conforme vistoria realizada no início da contratação.

#### Manifestação da Origem (fl. 02 da peça 81)

Considerando os termos do referido item do Relatório Preliminar de Acompanhamento de Execução Contratual, segue anexo em SEI nº 042042294 a 042042695 os Termos de Transferência das Garagens Públicas.

#### Análise da Coordenadoria

Embora não tenhamos localizado toda a documentação no presente processo, em consulta ao e-doc 042042294 (Garagem Brás), constante do SEI 6020.2021/0007507-4, localizamos também o e-doc 042042339 (Garagem Jabaquara) e o e-doc 04204216 (Garagem Tatuapé).

Assim, entendemos por superado o apontamento 4.12.

### 3.11. Dos Guinchos

A cláusula 3.37.2 dos contratos de concessão estabelece que as concessionárias deverão enviar os documentos que comprovem a propriedade ou posse do veículo guincho (definitivo ou provisório) em até 05 (cinco) dias úteis, contados da emissão da Ordem de Serviço Operacional - OSO.

Com base nessa previsão contratual, requisitamos cópia dos documentos apresentados pelas concessionárias para comprovação da propriedade ou posse dos guinchos que serão utilizados na operação dos serviços.

Os documentos foram disponibilizados por meio do SEI nº 5010.2020/0007331-5 e constam da peça 33, fls. 252/295, e foram analisados por esta Auditoria, conforme demonstra o quadro a seguir:

Tabela 7 - Informações gerais sobre os guinchos por lote

GRUPO DE ARTICULAÇÃO REGIONAL	CONTRATADA	DOCUMENTO GUINCHO	EXERCÍCIO	ANO FABRICAÇÃO	OBSERVAÇÃO
AR0	CONSORCIO TRANSVIDA				
	Ambiental	RENAVAM 00215168423	2017	2010	documento desatualizado
	Transpass	RENAVAM 01230170860	2020	2019	OK
	Campo Belo	x	x	x	documento não foi enviado pela SPTrans
AR1	CONSORCIO BANDEIRANTE DE MOBILIDADE AR1				
	Santa Brígida	RENAVAM 00199944580	2017	2010	documento desatualizado
	VIAÇÃO GATO PRETO	RENAVAM 01206209353	2020	2019	OK
AR2	SAMBAÍBA TRANSPORTES URBANOS LTDA	RENAVAM 01229986640	2020	2019	OK
		RENAVAM 01229986542	2020	2019	OK
		RENAVAM 01229991945	2020	2019	OK
		RENAVAM 01229986747	2020	2019	OK
AR3	VIAÇÃO METRÓPOLE PAULISTA S/A.				documento não foi enviado pela SPTrans
AR4	EXPRESS TRANSPORTES URBANOS LTDA.	RENAVAM 01222188004	2020	2019	Instrumento de Comodato acompanha documento do veículo - assinado em 17.8.20.
AR5	VIA SUDESTE TRANSPORTES S/A.	RENAVAM 0465408982	2016		documento desatualizado e em nome da empresa Via Sul
AR6	MOBIBRASIL TRANSPORTE SÃO PAULO LTDA.	RENAVAM 00500472564	x	2011	documento de transferência.
		RENAVAM 00500764662	x	2011	documento de transferência.
AR7	CONSÓRCIO KBPX.				
	KBPX	RENAVAM 01226480079	x	2019	documento de transferência.
	Kuba				
AR8	VIAÇÃO GATO PRETO LTDA.	x	x	x	
AR9	CONSORCIO TRANSVIDA				
	Ambiental	RENAVAM 00215168423	2017	2010	documento desatualizado
	Transpass	RENAVAM 01230170860	2020	2019	OK
	Campo Belo	x	x	x	documento não foi enviado pela SPTrans

Fonte: Documentos de propriedade fornecidos pela SPTrans.



Conforme demonstrado na tabela 7, há vários documentos que apresentam inconsistências (documento desatualizado, contratos de locação e comodato firmados em data posterior ao início da operação, etc.) demonstrando a desídia do Poder Concedente na análise da documentação apresentada pelas concessionárias.

Como se não bastasse, a cláusula 3.36 dos contratos de concessão estabelece que a concessionária deverá disponibilizar no mínimo um guincho por garagem. As garagens disponibilizadas no Grupo Local de Articulação Regional são no total de 19 (dezenove), segundo informações da própria SPTrans.

Ocorre que a SPTrans encaminhou a documentação de apenas 15 veículos do Grupo Local de Articulação Regional.

Diante disso, a SPTrans deverá atualizar os documentos de propriedade e posse dos guinchos com a indicação precisa da concessionária; demonstrar que todas as concessionárias disponibilizaram pelo menos um guincho por garagem por grupamento e que a quantidade disponibilizada é suficiente para a operação referente a cada contrato de concessão e aplicar as multas contratuais para aquelas que apresentaram documentação fora do prazo, tendo em vista descumprindo da cláusula 3.37.2 dos contratos de concessão do Grupo Local de Articulação Regional. **(Recomendação 4.26)**

#### Manifestação da Origem (fl. 23/24 da peça 72)

Cumpre-nos esclarecer que, quando da assinatura dos contratos, esta empresa gestora passou a exigir das empresas concessionárias a documentação para inclusão dos guinchos para compor os veículos do transporte público municipal, em cumprimento as regras contratuais previstas.

Naquele momento percebeu-se que não havia especificações técnicas dos guinchos nos editais dos contratos, com informações suficientes para aquisição dos mesmos, o que ocasionou dificuldades para as empresas operadoras, vez que não havia uma uniformização e especificações para este tipo de veículo, para que pudessem adquirir com segurança e atender efetivamente ao quanto estabelecido no contrato.

Desta maneira, esta empresa produziu um documento com as especificações técnicas necessárias para os novos guinchos, que foi encaminhado às empresas operadoras, que deram início à aquisição dos mesmos, nos moldes solicitados.

Portanto, houve um ajuste na entrega da documentação e inclusão dos novos guinchos para compor o “pool” necessário para atender ao sistema de transportes.

Esclarecemos que as empresas foram encaminhando as solicitações de inclusões, para tanto apresentaram os documentos de propriedade ou contratos de comodato dos guinchos, em conformidade com as exigências contratuais e atendendo as especificações técnicas determinadas por esta empresa gestora.

Com referência aos documentos que comprovem a propriedade e ou posse dos veículos guincho, estamos enviando cópia dos documentos. (041437701, 041438631, 041438716, 041438796, 041438900, 041439225, 041439311, 041439448, 041439592, 041439709, 041439840, 041439924, 041439987, e 041440065).

Para tanto, encaminhamos planilha atualizada com as informações dos guinchos já cadastrados no Sistema Infotrans (041440504) e relatório das “Recomendações com as principais características para veículos do tipo guincho”, elaborado pela área competente, demonstrando que as concessionárias disponibilizaram os guinchos exigidos em contrato e em quantidade suficiente para a plena operação do sistema de transporte, cobrindo todas as áreas da cidade. (041440596).

#### Análise da Coordenadoria:

Os esclarecimentos da Origem e os documentos encaminhados demonstram que a SPTTrans atualizou os documentos de propriedade e posse dos guinchos com a indicação precisa da concessionária, demonstrando que todas as concessionárias disponibilizaram pelo menos um guincho por garagem por grupamento e que a quantidade disponibilizada é suficiente para a operação referente a cada contrato de concessão.

Entretanto, não encaminhou os documentos que comprovem a aplicação de multas contratuais para aquelas que apresentaram documentação fora do prazo, tendo em vista descumprimento da cláusula 3.37.2 dos contratos de concessão do Grupo de Articulação Regional.

Diante disso, mantemos a recomendação constante da Conclusão 4.26 apenas no que se refere à aplicação de multas.

### **3.12. Cronograma de Composição da Frota – redução de emissão de poluentes**

A cláusula 3.40.1.1 dos contratos de concessão estabelece que as concessionárias deverão apresentar ao Poder Concedente, em até 120 (cento e vinte) dias da assinatura deste contrato, cronograma da composição da frota, onde deve constar a citada atualização de forma gradual e homogênea, atendendo aos índices de redução anual de emissões de poluentes.

Requisitamos à SPTrans o cronograma de composição da frota para verificar se foi obedecido o prazo contratual estabelecido na cláusula 3.40.1.

Em resposta, a SPTrans informou o seguinte a respeito desse assunto (peça 33, fl. 4543):

Acerca dos itens 3.40.1 e 3.40.1.1 informamos que trata-se de determinação quanto à obrigação legal e contratual sobre o uso de fontes de energia menos poluentes e menos geradoras de gases do efeito estufa na frota de transporte coletivo urbano do município de São Paulo, devendo as concessionárias apresentarem documentação a respeito, dentre elas o cronograma de composição de frota.

Ato contínuo, o assunto vem sendo submetido ao Comitê Gestor do Programa de Acompanhamento da Substituição da Frota por Alternativas mais limpas – COMFROTA, sendo que na última reunião realizada, em 08/09/2020, restou a apresentação de minuta de Relatório Anual de Emissões da Frota (doc. SEI nº 033817937), dada sua competência para observância da aplicação das diretrizes estabelecidas pelas Leis nº 14.933/2009 e nº 16.802/2018 na substituição de veículos da frota do transporte público de passageiros, por veículos com alternativas de fontes motrizes de energia mais limpas.

Acerca da obrigação contratual em tela, os respectivos cronogramas de composição de frota apresentados pelas concessionárias, serão submetidos à ciência e apreciação do COMFROTA na próxima reunião extraordinária agendada para o dia 27 de outubro de 2020.

Diante do exposto, tão logo o COMFROTA tenha tomado conhecimento e deliberado sobre as questões afetas ao cumprimento legal, os cronogramas serão disponibilizados tendo em vista a competência do referido Comitê Gestor.

A SPTrans justifica o não encaminhamento da relação da composição da frota e do respectivo cronograma para este Tribunal de Contas, sustentando que somente poderão ser disponibilizados após a ciência e apreciação do COMFROTA.

Em que pese a ciência e apreciação do COMFROTA, cabia a SPTrans demonstrar que a relação da composição da frota e o cronograma que irá atender aos índices de redução anual de emissões de poluentes foram efetivamente apresentados pelas concessionárias.

Diante disso, não há como atestar o cumprimento do prazo estabelecido na cláusula 3.40.1 dos contratos de concessão. (**Conclusão 4.11**)

#### Manifestação da Origem (fls. 01/02 e 4/15 da peça 72)

Os cronogramas foram apresentados ao Poder Concedente.

Os 32 Consórcios/Concessionárias entregaram os cronogramas da composição da frota, contendo o banco de dados de cada empresa e a renovação anual da frota, de forma gradual e homogênea, atendendo aos índices de redução anual de emissões de poluentes, conforme tabelas de referência.

Em função do elevado volume de informações contidas nos bancos de dados, alvo da análise, foi necessário o desenvolvimento de uma ferramenta (calculadora), que auxilia na avaliação do cumprimento ou não das metas de redução de emissões de determinada frota de ônibus planejada para operar em um lote de concessão.

Ela calcula as emissões anuais por lote de concessão, onde é inserida a quilometragem contratada, a caracterização da frota por ano de fabricação, respectivas fases do CONAMA, por tipo e as fontes energéticas utilizadas.

Durante esse período, foi ministrado treinamento e dado suporte técnico na utilização da ferramenta a todos os Consórcios/Concessionárias, devido ao ineditismo na implantação deste programa.

Após a compilação e consolidação das informações contidas nos cronogramas, estas foram apresentadas ao Comitê Gestor do Programa de Acompanhamento da Substituição de Frotas por

Alternavas Mais Limpas – COMFROTA-SP, na primeira reunião extraordinária realizada em 27 de outubro de 2020, disponível no site da Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes no link:

[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/transportes/participacao\\_social/comfrotasp/index.php?p=285398](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/transportes/participacao_social/comfrotasp/index.php?p=285398)

Finalizando, conforme solicitado, estão demonstrados nas planilhas (040503875) os cronogramas enviados por todos os Consórcios/Concessionárias dos Sistemas Estrutural, Articulação Regional e Distribuidor detalhando a implantação da frota limpa ano a ano até o final do período dos contratos.

#### Análise da Coordenadoria:

Embora a SPTrans tenha encaminhado o cronograma da composição da frota, não há documento indicando se tal cronograma atende aos índices de redução anual de poluentes, de forma que mantemos o apontamento 4.11.

### **3.13. Do Relatório Anual de Poluentes**

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

Com o intuito de verificar o cumprimento dessa obrigação contratual, requisitamos à SPTrans os relatórios apresentados pelas concessionárias.

Em resposta à auditoria quanto ao cumprimento dessa obrigação contratual, a SPTrans informou (peça 33, fls. 407/408):

Considerando que os contratos de concessão iniciaram vigência a partir da operação de 09 de setembro de 2019, não se efetivou a periodicidade estabelecida contratualmente, restando a referida obrigação a ser cumprida pelas concessionárias a partir de 31/03/2021, apresentando os dados referentes à operação do ano

de 2020, acrescidos das informações referentes aos 4 meses do ano de 2019, início de vigência dos contratos.

Salienta-se que em reunião do Comitê Gestor do Programa de Acompanhamento da Substituição da Frota por Alternativas mais limpas – CONFROTA do dia 08/09/2020, restou a apresentação de minuta de Relatório Anual de Emissões da Frota (doc. SEI nº 033760887), para ciência e apreciação, uma vez que ao referido órgão cabe o acompanhamento e a observância da aplicação das diretrizes estabelecidas pelas Leis nº 14.933/2009 e nº 16.802/2018 na substituição de veículos da frota do transporte público de passageiros, por veículos com alternativas de fontes motrizes de energia mais limpas.

Acerca da obrigação contratual em tela, a partir do próximo ano, as concessionárias deverão apresentar as informações no formato da minuta do Relatório Anual de Emissões da Frota e igualmente será submetida à ciência e apreciação do CONFROTA.

Com base nos esclarecimentos prestados pela SPTrans entendemos que não é possível cumprir o disposto na cláusula 3.40.2, pois o início da operação se deu em 09.09.20. A proposta do Poder Concedente de apresentação do Relatório Anual a partir de 31.03.21, com a inclusão dos 4 (quatro) últimos meses de 2019 é medida que se mostra mais adequada ao cumprimento da obrigação contratual e, principalmente, ao seu objetivo principal de mapear a emissão anual de poluentes da frota que opera o sistema de transporte público de passageiros no Município de São Paulo.

### **3.14. Gestão da Qualidade – Planos para obtenção da certificação**

A cláusula 3.44 dos contratos de concessão estabelece que as concessionárias deverão obter certificação de sistema de gestão da qualidade série NBR ISO/9001, ambiental série NBR ISO/14001 e de segurança viária série NBR ISO/39001, nas versões vigentes.

Já a cláusula 3.44.2 estabelece prazo de 6 (seis) meses a partir da assinatura dos contratos para que as concessionárias apresentem o plano de obtenção das certificações para aprovação do Poder Concedente.

Algumas condições serão observadas pelo Poder Concedente na análise dos planos entregues pelas concessionárias:

As condições e os parâmetros de avaliação especificados no Anexo III do contrato, bem como as ocorrências de acidentes e atropelamentos identificadas pelo PRAT - Programa de Redução de Acidentes em Transporte são os pressupostos básicos para a elaboração do referido plano.

A certificação do sistema de gestão da qualidade série NBR ISO/9001 e ambiental série NBR ISO/14001 deverá ser obtida no prazo de 24 (vinte e quatro) meses, contados a partir da aprovação do Plano pelo Poder Concedente.

A certificação do sistema de gestão da segurança viária série NBR ISO/39001 deverá ser obtida no prazo de 36 (trinta e seis) meses, contados a partir da aprovação do Plano pelo Poder Concedente.

Com o intuito de verificar o cumprimento do prazo contratual, requisitamos à SPTrans a comprovação de que os planos de obtenção dos certificados foram apresentados pelas concessionárias.

A SPTrans encaminhou por meio do SEI 5010.2020/0007333-1 os planos encaminhados pelas concessionárias, demonstrando que foi respeitado o prazo contratual, conforme consta da peça 33, fls. 136/251.

### **3.15. Da frota**

As cláusulas 3.24 a 3.42 dos contratos de concessão estabelecem as obrigações das empresas com relação à frota.

Para o início da operação, o descumprimento destas cláusulas deveria impedir a emissão da ordem de serviço inicial.

Por outro lado, após o início da operação, surgem outras obrigações por parte das concessionárias, com destaque para a instalação de equipamentos embarcados, idade máxima dos veículos e idade média da frota.

### 3.15.1. Situação da frota para início da operação

Para início da operação, as concessionárias devem seguir uma série de requisitos operacionais, com destaque para os seguintes:

3.24.1. Para emissão da Ordem de Serviço – OSO todos os veículos que farão parte da composição da frota deverão ser submetidos à prévia vistoria e aprovação.

3.24.1.1. Em caso de não conformidade constatada no ato da vistoria, deverão ser atendidos os critérios e exigências dispostos no item 3.32 deste contrato.

[...]

3.32. No caso de existirem divergências entre as características dos veículos apresentados para a operação inicial e aquelas descritas nos padrões técnicos veiculares, admitidas pelo Poder Concedente, a adequação plena deverá ocorrer no prazo de até **06 (seis) meses** da data da vistoria, sendo que essas não poderão prejudicar a operação do veículo, nem comprometer sua segurança e acessibilidade.

[...]

3.33. Para o início da operação serão aceitas propostas em cuja frota exista pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) dos veículos com ar condicionado.

Apresentamos a seguir a tabela com a composição da frota no dia 09.09.19 com e sem ar condicionado:

Tabela 8 - Composição da frota com e sem ar condicionado

Consórcio/Empresa	Contrato	Lote	Sem ar	Com ar	% com ar
Cons. Transvida	29/19	AR0	222	22	9,0%
Cons. Bandeirante	30/19	AR1	149	55	27,0%
Sambaíba	31/19	AR2	205	224	52,2%
Metrópole	32/19	AR3	142	174	55,1%
Express	33/19	AR4	282	213	43,0%
Via Sudeste	34/19	AR5	203	95	31,9%
Mobibrasil	35/19	AR6	93	75	44,6%
Cons. kbpX	36/19	AR7	183	7	3,7%
Gato Preto	37/19	AR8	190	115	37,7%
Cons. Transvida	38/19	AR9	208	201	49,1%
<b>Total</b>			<b>1.877</b>	<b>1.181</b>	<b>38,6%</b>

Fonte: Superintendência de Tecnologia da Informação (DG/STI) da SPTrans.



A partir da tabela, verifica-se que o Consórcio Transvida (AR0) e o Consórcio KBPX (AR7) infringiram o disposto na cláusula 3.33 dos contratos, ao iniciar a operação com menos de 25% da frota com ar condicionado. (**Conclusão 4.3**)

#### Manifestação da Origem

A Origem não se manifestou quanto a esse apontamento.

#### Análise da Coordenadoria:

Não houve apresentação de manifestação. Assim, mantemos a conclusão 4.3

Com relação aos demais aspectos para início da operação, requisitamos à SPTrans a informação sobre quais tipos de vistorias foram realizadas nos veículos (mecânica, estado de conservação da carroceria/chassi, emissões de poluentes, rodas, níveis de ruído, equipamentos etc.), previamente à emissão da Ordem de Serviço (OSO) inicial, em atendimento às cláusulas 3.24.1 e 3.24.1.1.

Em resposta, a Gerência de Inspeção e Auditoria Técnica (SEM/GIA) da Diretoria de Operações da SPTrans informou que foram realizadas vistorias de inclusão nos veículos que faziam parte da composição da frota das concessionárias.

Nas vistorias, foram verificados os equipamentos embarcados (portas de conexão USB, suporte interno para o transporte de bicicleta e painéis eletrônicos de destino frontal e traseiros) e conferidas a numeração do chassi e das plaquetas de fabricação da carroceria/chassi além do layout previsto na planta aprovada pela SPTrans para cada veículo.

A tabela a seguir ilustra o resultado das vistorias realizadas na frota para início da operação.

Tabela 9 - Resultado da vistoria para início da operação

Empresa/Consórcio	Contrato	Lote	Quantidade Aprovados	Quantidade Pendente	% Pendentes
Cons. Transvida	29/19	AR0	12	10	45,5%
Cons. Bandeirante	30/19	AR1	63	8	11,3%
Sambaíba	31/19	AR2	212	10	4,5%

Empresa/Consórcio	Contrato	Lote	Quantidade Aprovados	Quantidade Pendente	% Pendentes
Metrópole	32/19	AR3	185	0	0,0%
Express	33/19	AR4	180	32	15,1%
Via Sudeste	34/19	AR5	102	10	8,9%
Mobibrasil	35/19	AR6	79	0	0,0%
Cons. kbpX	36/19	AR7	7	28	80,0%
Gato Preto	37/19	AR8	83	35	29,7%
Cons. Transvida	38/19	AR9	128	153	54,4%
<b>Total</b>			<b>1.051</b>	<b>286</b>	<b>21,4%</b>

Fonte: SEM/GIA da Diretoria de Operações.

A partir da tabela, verifica-se que os lotes AR7 e AR9 começaram a operar com menos de 50% da frota aprovada na vistoria inicial, com destaque para o lote AR7 que teve 80% dos veículos não aprovados, restando pendente de aprovação em vistoria posterior, conforme cláusula 3.32.

Cumpra resgatar que no Acompanhamento de Edital (TC nº 3.825/15) foi abordado o risco que esta cláusula trazia aos contratos, uma vez que a permissão para que os veículos apresentados para início da operação estivessem fora dos padrões técnicos veiculares colocaria em risco a prestação do serviço adequado, seja pela generalidade quanto às desconformidades que serão admitidas, seja pelos riscos e danos à boa execução do serviço que podem ocorrer ou, ainda, pelo longo prazo que é permitido para sua regularização.

Tabela 10 - Resultado da 2ª vistoria após início da operação

Empresa/Consórcio	Contrato	Lote	A verificar	Aprovado	Baixado	Pendente
Cons. Transvida	29/19	AR0	0	10	0	0
Cons. Bandeirante	30/19	AR1	0	8	0	0
Sambaíba	31/19	AR2	1	9	0	0
Metrópole	32/19	AR3	0	0	0	0
Express	33/19	AR4	0	32	1	0
Via Sudeste	34/19	AR5	10	0	1	0
Mobibrasil	35/19	AR6	0	0	1	0
Cons. kbpX	36/19	AR7	0	28	0	0
Gato Preto	37/19	AR8	0	30	0	5
Cons. Transvida	38/19	AR9	48	89	17	0
<b>Total</b>			<b>59</b>	<b>206</b>	<b>20</b>	<b>5</b>

Fonte: SEM/GIA da Diretoria de Operações.

Após a segunda vistoria, 206 veículos foram aprovados, enquanto 20 foram baixados e outros 5 continuaram com situação pendente. Por sua vez, 59 veículos não passaram pela segunda vistoria necessária para continuar a operar.

Assim, 4,8%<sup>3</sup> dos veículos vistoriados continuaram a fazer parte da frota patrimonial sem reunir as condições necessárias previstas na vistoria para início da operação.

Além disso, os itens abordados na vistoria inicial compreenderam apenas a existência de alguns equipamentos embarcados e a numeração do chassi e das plaquetas de fabricação da carroceria/chassi além do layout previsto na planta aprovada pela SPTrans para cada veículo, sendo que aspectos relevantes para garantia de segurança e acessibilidade deixaram de ser verificados, tais como estado de conservação da carroceria/chassi, emissões de poluentes, rodas e pneus, níveis de ruído etc.

Por fim, verifica-se que apenas 1.337 veículos passaram pela vistoria inicial, enquanto que no primeiro dia de operação, foram monitorados 3.058 veículos no Grupo Local de Articulação Regional (vide tabela 8 de veículos com e sem ar condicionado), ou seja, além do alto índice de pendências encontradas, apenas 44% da frota passou pela vistoria inicial.

Assim, entendemos que o poder concedente infringiu o disposto no artigo 6º caput, artigo 7º, inciso I, artigo 29, inciso VII, e artigo 31, inciso I, todos da Lei Federal nº 8.987/95<sup>4</sup> ao permitir o início da operação de 4,8% da frota vistoriada do Grupo

---

<sup>3</sup> 4,8% é resultado da divisão do número de veículos ainda não vistoriados pela segunda vez e de veículos pendentes (59 + 5) pela quantidade total de veículos vistoriados inicialmente (1.051 + 286).

<sup>4</sup> Art. 6º Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato.

[...]

Art. 7º. Sem prejuízo do disposto na Lei no 8.078, de 11 de setembro de 1990, são direitos e obrigações dos usuários:

I - receber serviço adequado;

[...]

Art. 29. Incumbe ao poder concedente:

[...]

VII - zelar pela boa qualidade do serviço, receber, apurar e solucionar queixas e reclamações dos usuários, que serão cientificados, em até trinta dias, das providências tomadas;

[...]

Local de Articulação Regional sem aprovação na vistoria inicial, além de infringir a subcláusula 3.32, ao não realizar vistoria na totalidade da frota a fim de garantir a operação sem comprometimento da segurança e acessibilidade. **(Conclusão 4.16)**

Manifestação da Origem (fls. 50/55 da peça 72)

Inicialmente cumpre-nos esclarecer que as informações fornecidas em setembro de 2020 pela SEM/GIA, visando o atendimento a Requisição de Documentos – AECT 011/20 do TCM, contemplava apenas o resultado das vistorias previamente a emissão da Ordem de Serviço – OSO relativas ao item contratual 3.32.3, identificando exclusivamente os veículos a partir do ano/modelo de 2015, do Grupo Estrutural, em razão dos Aditamentos aos Contratos do Grupo Estrutural assinados em 30/12/2019, que detalharemos no decorrer deste documento.

Enfatizamos que em atendimento a cláusula contratual 3.24.1, previamente a emissão da OSO, todos os veículos que faziam parte da composição da frota do Grupo Estrutural foram inspecionados pela SEM/GIA, conforme demonstrado na tabela A.

Na inspeção prévia a emissão da OSO, foram verificados os equipamentos referentes ao item contratual 3.32.3. (portas de conexão USB, painéis eletrônicos de destino frontal e traseiro, suporte interno para o transporte de bicicleta-exclusivo nos veículos articulados de 23 metros), conferidas a numeração do chassi e das plaquetas de fabricação da carroceria/chassi, bem como, a conformidade dos ônibus com as especificações definidas no Manual de Padrões Técnicos de Veículos, parte integrante dos contratos, com as plantas/desenhos aprovados pela SPTrans e demais legislações pertinentes.

Dentre os itens verificados estão: tipo de veículo e características, suas dimensões, posicionamento e quantidade de assentos (inclusive os reservados), os revestimentos internos, o posicionamento de balaústres, nível de iluminação, identidade visual interna/externa, quantidade de portas, de saídas de emergências e dos respectivos dispositivos para o funcionamento, os equipamentos de acessibilidade, etc.

Salientamos ainda que, a frota que iniciou a operação para atendimento ao novo contrato, já fazia parte do sistema e, portanto, vinha sendo vistoriada dentro dos mesmos critérios de inspeção estabelecidos nos Procedimentos que estão anexos aos atuais contratos, ou seja, no decorrer do ano de 2019, todos os veículos foram inspecionados quanto aos itens mecânicos (freio, direção,

---

Art. 31. Incumbe à concessionária:

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

suspensão, eixos, sistema rodante, etc.) carroceria (interna e externa), elétrica (iluminação externa e interna, solicitação de parada, etc.) acessibilidade (área reservada, equipamentos de acesso, dentre outros) e poluentes (fumaça preta e ruído).

Importante frisar que os itens mencionados na cláusula 3.32.3, quais sejam, portas de conexão USB, painéis eletrônicos de destino frontal e traseiro e suporte interno para o transporte de bicicleta - exclusivo nos veículos articulados de 23 metros, não são itens que possam vir a comprometer a vida ou a segurança dos usuários.

Os ônibus que, no momento da inspeção, apresentaram irregularidades, relativas a itens de segurança ficaram impedidos de operar até o devido reparo e reapresentação para liberação ao serviço.

Lembramos ainda que, todos os veículos para serem incluídos no nosso sistema, seja para início de operação ou substituição, passam por vistoria completa, ou seja, é verificada sua conformidade com os Procedimentos para Inspeção de Manutenção e de Conservação da Frota, com o Manual de Padrões Técnicos de Veículos, com o Manual de Identidade Visual e com a respectiva planta/desenho previamente aprovado pela SPTrans.

Pelo exposto, comprova-se que não é procedente o entendimento das alegações da Auditoria do Tribunal de Contas quando afirma que apenas 44% da frota do Grupo Local de Articulação Regional passou pela vistoria inicial e que o poder concedente permitiu o início da operação de 4,8% da frota sem aprovação na vistoria inicial, além de infringir a subcláusula 3.32., uma vez que todos os veículos cadastrados foram submetidos a vistoria prévia à emissão da OSO, oportunidade em que os aspectos relevantes para a garantia de segurança e acessibilidade dos coletivos não deixaram de ser verificados.

Ressaltamos que os veículos que apresentaram não conformidades relacionadas ao item contratual 3.32.3, (portas de conexão USB, painéis eletrônicos de destino frontal e traseiro, suporte interno para o transporte de bicicleta - exclusivo nos veículos articulados de 23 metros), foram aprovados para início da operação sob a condição de corrigir as irregularidades, conforme permite o Contrato de Concessão e respectivos aditivos.

Por outro lado, cabe ressaltar que os itens citados na cláusula 3.32.3 (portas de conexão USB, painéis eletrônicos de destino frontal e traseiro, suporte interno para o transporte de bicicleta - exclusivo nos veículos articulados de 23 metros), visam proporcionar maior conforto e, portanto, não afetam a saúde ou a segurança dos usuários.

Vale reforçar ainda que, o prazo de 06 (seis) meses estipulado para a correção das não conformidades relacionadas ao item contratual 3.32.3, foi alterado para 18 (dezoito) meses, e sua aplicação é

exigida tão somente para os veículos fabricados a partir do ano/modelo do chassi de 2015, estando isentos da obrigação os veículos com idade ano/modelo do chassi anteriores a 2015, conforme CLÁUSULA QUINTA do 2º Termo de Aditamento ao Contrato anteriormente mencionado, assinado em 30 de dezembro de 2019 [...].

Cabe informar que, em atendimento ao pedido desse Tribunal de Contas, segue abaixo resumo da frota verificada após a vistoria para início da operação, bem como indicação das pendências que foram detectadas, com a posição consolidada de setembro de 2019 (tabela B), dezembro de 2019 (tabela C) e janeiro de 2021 (tabela D).

Diante de todo o exposto, e conforme evidenciado na tabela D, todas as pendências relacionadas aos itens contratuais referentes a Cláusula 3.32, do Grupo Estrutural, foram esclarecidas.

Por fim, ressaltamos que, para elaboração do presente trabalho, não foram consideradas as baixas e as inclusões de veículos. Portanto, alguns dos coletivos contabilizados nas tabelas A, B, C e D, podem ter sido baixados e substituídos por novos veículos, os quais já ingressam no Sistema atendendo às exigências contratuais relativas à Cláusula 3.32.

#### Análise da Coordenadoria:

Em que pesem os argumentos trazidos pela Origem, não ficou afastado o apontamento desta Auditoria de que 4,8%<sup>5</sup> dos veículos vistoriados continuaram a fazer parte da frota patrimonial sem reunir as condições necessárias previstas na vistoria para início da operação.

Além disso, reforçamos que os itens abordados na vistoria inicial compreenderam apenas a existência de alguns equipamentos embarcados e a numeração do chassi e das plaquetas de fabricação da carroceria/chassi, além do *layout* previsto na planta aprovada pela SPTrans para cada veículo, sendo que aspectos relevantes para garantia de segurança e acessibilidade deixaram de ser verificados, tais como estado de conservação da carroceria/chassi, emissões de poluentes, rodas e pneus, níveis de ruído, etc.

---

<sup>5</sup> 4,8% é resultado da divisão do número de veículos ainda não vistoriados pela segunda vez e de veículos pendentes (59 + 5) pela quantidade total de veículos vistoriados inicialmente (1.051 + 286).

Nessa linha, mantemos a constatação de que apenas 1.337 veículos passaram pela vistoria inicial, enquanto que no primeiro dia de operação, foram monitorados 3.058 veículos no Grupo Local de Articulação Regional (vide tabela 8 de veículos com e sem ar condicionado), ou seja, além das pendências encontradas, apenas 44% da frota passou pela vistoria inicial.

Diante disso, mantemos o apontamento constante da Conclusão 4.16 do Relatório Preliminar.

### **3.15.2. Tecnologia embarcada e sistema de monitoramento**

A verificação da execução contratual quanto aos equipamentos embarcados tem por base as seguintes cláusulas:

3.29. A frota que iniciará a operação deverá estar equipada no mínimo com catraca, validador eletrônico e equipamento de monitoramento (Automatic Vehicle Location – AVL) [...]

3.29.1. O equipamento de monitoramento deverá ser obrigatoriamente substituído pela Unidade Central de Processamento – UCP especificada no Anexo VII em conformidade com o cronograma de implantação dos equipamentos embarcados.

3.30. A frota que vier a ser adquirida após a assinatura deste contrato, além do contido no item 3.29. deste contrato deverá vir preparada para receber os acessórios especificados nos Anexos IV, V e VII deste contrato.

Tabela 11 - Cronograma de implantação de equipamentos embarcados

Item	Descrição	Ano 1 Mês 6	Ano 1 Mês 12	Ano 2 Mês 18	Ano 2 Mês 24	Ano 3 Mês 30	Ano 3 Mês 36	Ano 4 Mês 42	Ano 4 Mês 48
EQUIPAMENTOS E SISTEMAS	CERTIFICAÇÃO E HOMOLOGAÇÃO								
EQUIPAMENTOS EMBARCADOS	UCP + GPS								
	TÉRMINAL DE DADOS								
	BOTÃO DE EMERGÊNCIA								
	WI-FI								
	TELEMETRIA								
	CFTV								
	PMV								
SISTEMA DE ÁUDIO									
SISTEMAS, DATA CENTER, COMUNICAÇÃO DE DADOS E TREINAMENTO	SIM (ADEQUAÇÕES)								
	INFORMAÇÕES AOS USUÁRIOS (APPS)								
	DATA CENTER E COMUNICAÇÃO DE DADOS								
	SISTEMA DE MONITORAMENTO E GESTÃO OPERACIONAL, INCLUÍDO TREINAMENTO								
GARAGENS	INFRAESTRUTURA								
	INFRA WI-FI E SERVIDORES								

Fonte: Anexo VII do Edital de Concorrência nº 001/2015-SMT.GAB

Questionamentos a SPTrans se o cronograma com testes de certificação e homologação dos equipamentos embarcados foram concluídos, uma vez que o prazo máximo era de 6 meses após assinatura dos contratos.

Em resposta, a Gerência de Tecnologia da Informação Corporativa (STI/GTI) informou que o cronograma de certificação e homologação foi cumprido dentro do prazo, sendo que já existiam 2 produtos homologados pela SPTrans que atendem às especificações apresentadas no Anexo VII.

Requisitamos ainda à SPTrans o cronograma de instalação de novos chips (tecnologia 3G/4G) e o de implantação dos protocolos de comunicação (*gateway*) para o período de transição e rede futura.

A STI/GTI informou que ainda não foram definidos estes cronogramas, sendo que em virtude da indefinição do futuro fornecedor do Sistema de Monitoramento e



Gestão Operacional (SMGO), a SPTrans ainda não é capaz de apresentar um cronograma de implantação do protocolo de comunicação entre a fase de transição e rede futura, pois este será um instrumento que realizará a ponte de comunicação entre a UCP e o SMGO.

Por sua vez, o item 8.11 do Anexo VII estabelece o seguinte:

Dentro de 30 (trinta) dias contados da data de assinatura do contrato entre o Poder Concedente e a pessoa jurídica constituída pelo Fundo de Investimento (Anexo VIII-8D), deverá ser elaborado o Plano de Trabalho contendo o detalhamento de todas as ações relativas ao Sistema de Monitoramento e Gestão Operacional, incluindo as metas para aquisição de equipamentos, plano de implantação da tecnologia embarcada e cronograma de instalação dos sistemas / softwares. (Grifo nosso)

Assim, a inexistência da assinatura de contrato entre o Poder Concedente e a pessoa jurídica constituída pelo Fundo de Investimento impediu a contagem do prazo para implantação do *data center* e dos protocolos de comunicação de dados entre o UCP e o SMGO, impedindo que, em até 6 meses após assinatura dos contratos já existissem esses dispositivos, conforme cronograma.

**(Conclusão 4.15)**

Manifestação da Origem (fls. 77/78 da peça 72):

Com relação à inexistência da assinatura de contrato entre o Poder Concedente e a pessoa jurídica constituída pelo Fundo de Investimento, necessário esclarecer a dificuldade de conclusão da criação do Fundo de Investimento, dada as exigências editalícias, da legislação pertinente e do enfrentamento da pandemia do coronavírus.

Salientamos que foi definido nos Editais de licitação das Concorrências do transporte público, que para a viabilização dos investimentos necessários para a prestação dos serviços complementares, as Concessionárias constituiriam uma Pessoa Jurídica. Essa “PJ Gestora” seria formada por meio de um Fundo de Investimento em Participações (FIP), tendo os Concessionários como investidores, sendo o rateio das cotas equivalentes às respectivas participações contratuais.

Assim, as empresas iniciaram o processo de estruturação do FIP com base na legislação vigente, em especial, a instrução da Comissão de Valores Mobiliários – CVM nº 578/2016, que regulamenta a constituição e o funcionamento de fundos de

investimento em participações. Nessa linha, foi recomendado aos Contratantes que as quotas de emissão do FIP fossem registradas em um balcão organizado de negociação, no caso a B3 S.A. - Brasil, Bolsa Balcão, com o objetivo de se manter a máxima transparência.

Na sequência iniciou-se o processo de contratação dos prestadores de serviços da FIP, nos termos da instrução normativa CVM 578/16, dentre os quais destacam-se o Assessor Legal, o Gestor do FIP, o Administrador e o Coordenador Líder de Oferta.

Entretanto, em virtude do avanço da pandemia da COVID-19, restou necessário direcionar recursos humanos e materiais a outras frentes, sobretudo o desafio de atender as regras de distanciamento social sem comprometer a qualidade do serviço prestado.

Ato contínuo, em 24 de março de 2020, foi publicada a Portaria SMT nº 081/20, suspendendo, pelo período que perdurar a situação emergencial decorrente da Pandemia, o cumprimento de obrigações contratuais. Adicionalmente a isso, o artigo 4º §1º da Portaria suspendeu também o desconto mensal da parcela de constituição de pecúlio para integralização do FIP. Apesar disto, o grupo de trabalho manteve a disciplina de execução, mantendo as reuniões semanais, evoluindo no processo de estruturação do projeto, discutindo os termos e condições do regulamento do Fundo de Investimento.

Nesse sentido, informamos que seguimos acompanhando de perto todo o processo de constituição do FIP e da PJ Gestora das empresas concessionárias prestadoras e exploradoras do Serviço de Transporte Coletivo Público de Passageiros na Cidade de São Paulo. Por fim, seguem anexas em SEI nº 042053968 as Cartas da URBI SP e SPUrbanuss, bem como a apresentação da Consultoria Daemon Investimentos.

#### Análise da Coordenadoria:

Os reflexos da não constituição do Fundo de Investimento e as respostas trazidas pela Origem já foram objeto de manifestação desta Auditoria no item 4.2.

Nessa linha, reiteramos que a inexistência da assinatura de contrato entre o Poder Concedente e a pessoa jurídica constituída pelo Fundo de Investimento impediu a contagem do prazo para implantação do data center e dos protocolos de comunicação de dados entre o UCP e o SMGO, impossibilitando que, em até 6 meses após assinatura dos contratos já existissem esses dispositivos.

Diante disso, mantemos o apontamento 4.15 do Relatório Preliminar.

### 3.15.3. Conformidade da frota durante a operação

A cláusula 3.24 dos contratos estabelece as diretrizes para inclusão de veículos com relação à acessibilidade e à posição do motor:

3.24. Os veículos para operação no Sistema de Transporte Coletivo Público de Passageiros na Cidade de São Paulo deverão apresentar características que atendam integralmente às Normas Brasileiras NBR-15570, para fabricação dos veículos, NBR-14022, NBR-15646, Portaria INMETRO nº 260 e demais documentos técnicos legais pertinentes, referentes à acessibilidade nesses veículos, bem como a Lei Municipal 13.542/03 de 24 de março de 2003, com alteração introduzida pela Lei Municipal nº 13.612, de 26 de junho 2003, que dispõe sobre a proibição de aquisição de veículos novos com motor dianteiro, regulamentada pelo Decreto Municipal nº 43.908, de 02 de outubro de 2003.

A tabela a seguir ilustra o percentual de acessibilidade da frota:

Tabela 12 - Acessibilidade da frota

Consórcio/Empresa	Contrato	Lote	Não acessível	Acessível	% acessível
Cons. Transvida	29/19	AR0	0	230	100,0%
Cons. Bandeirante	30/19	AR1	0	170	100,0%
Sambaíba	31/19	AR2	0	683	100,0%
Metrópole	32/19	AR3	0	428	100,0%
Express	33/19	AR4	0	415	100,0%
Via Sudeste	34/19	AR5	0	157	100,0%
Mobibrasil	35/19	AR6	0	92	100,0%
Cons. kbpx	36/19	AR7	0	177	100,0%
Gato Preto	37/19	AR8	0	274	100,0%
Cons. Transvida	38/19	AR9	0	397	100,0%
<b>Total</b>			<b>0</b>	<b>3.023</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: Superintendência de Tecnologia da Informação (DG/STI) da SPTrans.

De acordo com o quadro, 100% da frota fabricada após 2011 preenchia os requisitos de acessibilidade no início da operação, em conformidade com o Decreto Federal nº 5.296/04. Na tabela a seguir consta a relação de veículos no início da operação dos contratos, em 09.09.19, com relação à posição do motor:

Tabela 13 - Posição do motor dos veículos

Consórcio/Empresa	Contrato	Lote	Central	Dianteiro	Traseiro	Total
Cons. Transvida	29/19	AR0	1	3	240	244
Cons. Bandeirante	30/19	AR1	0	81	123	204
Sambaíba	31/19	AR2	0	385	299	684

Consórcio/Empresa	Contrato	Lote	Central	Dianteiro	Traseiro	Total
Metrópole	32/19	AR3	0	280	247	527
Express	33/19	AR4	0	226	269	495
Via Sudeste	34/19	AR5	0	141	157	298
Mobibrasil	35/19	AR6	0	99	69	168
Cons. kbpX	36/19	AR7	8	0	220	228
Gato Preto	37/19	AR8	0	0	305	305
Cons. Transvida	38/19	AR9	0	157	252	409
<b>Total</b>			<b>9</b>	<b>1372</b>	<b>2181</b>	<b>3562</b>

Fonte: Superintendência de Tecnologia da Informação (DG/STI) da SPTrans.

De acordo com a Lei Municipal nº 13.542/03, a partir do ano de sua publicação, o município de São Paulo não poderia permitir novas aquisições, pelas concessionárias, de veículos com motor dianteiro em sua frota, sendo que na hipótese em que for verificado pelo concessionário que a operação dos veículos com motor traseiro ou central não for tecnicamente adequada, conforme demonstrado por laudo técnico da SPTrans, será permitida a aquisição e operação de veículos dotados de motor dianteiro.

Dessa forma, à exceção das concessionárias Consórcio KBPX (AR7) e Gato Preto (AR8), todas as demais concessionárias do Grupo Local de Articulação Regional infringiram a cláusula 3.24 dos contratos ao colocarem em operação, no início da concessão, veículos com motor dianteiro. **(Conclusão 4.4)**

Por sua vez, a despeito da permissão ou não da utilização do motor dianteiro, o estudo de viabilidade foi construído com a utilização de veículos com motor traseiro, cujo preço é superior ao do veículo fabricado com motor dianteiro.

Assim, a partir do momento em que se permitiu a inserção desses veículos no Sistema de Transporte, deveria ter ocorrido o reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos, por meio de alteração do fluxo de caixa de cada um dos lotes afetados, conforme apontamento específico no item 3.22.4 deste Relatório.

Manifestação da Origem (fls. 22/23 da peça 83):

A Origem não questionou a infringência 4.4 quanto à utilização de veículos com motor dianteiro.

Análise da Coordenadoria:

Na manifestação sobre as conclusões 4.22 e 4.30, a Origem aborda os aspectos atinentes à não ocorrência de desequilíbrio econômico-financeiro ao utilizar ônibus com motor dianteiro, razões com as quais concordamos.

No entanto, mantém-se a infringência à cláusula 3.24 dos contratos, ao colocarem em operação, no início da concessão, veículos com motor dianteiro.

**3.16. Dos indicadores de qualidade e desempenho dos serviços**

A medição estruturada e sistemática do desempenho e da qualidade dos serviços de transporte visa a permitir implementar um sistema de gestão de informações comparativas. Os resultados decorrentes constituirão ferramentas potenciais a serem utilizadas na análise de processos de renovação de contratos, remunerações e outros itens de avaliação.

A Administração adotou cinco categorias de avaliação: Gestão da Satisfação dos Usuários (GSU); Gestão dos Serviços Operacionais (GSO); Gestão da Manutenção (MAN); Gestão do Meio Ambiente (GMA); e Gestão de Recursos Humanos (GRH). Para cada categoria de avaliação são especificados os respectivos indicadores, no total de 11 considerando todas as categorias de avaliação:

Tabela 14 - Indicadores de avaliação do desempenho do Sistema de Transporte

CATEGORIA DE AVALIAÇÃO	INDICADOR
GESTÃO DA SATISFAÇÃO DO USUÁRIO	IRS - Reclamações do Serviço
	ISU - Satisfação do Usuário
GESTÃO DE SERVIÇOS OPERACIONAIS	IOP - Ocupação de Passageiros nos Veículos
	ICV - Cumprimento de Viagens
	IDTA - Transmissão do Equipamento Embarcado - AVL "Automatic Vehicle Location"
	IPP – Pontualidade das Partidas Realizadas
GESTÃO DA MANUTENÇÃO	IQF - Quilômetros entre Falhas em Operação
	ICL - Conservação, Limpeza e Manutenção da Frota
GESTÃO DO MEIO AMBIENTE	IEP - Veículos Aprovados em Inspeção de Poluentes
GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS	IRO - Reclamações de Conduta dos Operadores
	IAQ - Acidente por Quilômetro

Fonte: Anexo III do Edital de Concorrência nº 001/2015-SMT.GAB

Para avaliar a qualidade da prestação do serviço de transporte contratado será utilizado o Índice de Qualidade do Transporte (IQT), por meio do qual será atribuída, pela Administração Municipal, uma pontuação à Contratada, utilizando um sistema de ponderação sobre os indicadores estabelecidos.

De acordo com o item 6.5 do Anexo III – 3.2 do Edital de Concorrência nº 001/2015-SMT.GAB, o IQT Mensal será apurado por meio do somatório das notas finais individuais ponderadas de cada um dos 11 indicadores, gerando uma pontuação numa escala de 0 a 100.

O resultado do IQT será classificado como ótimo, bom, regular ou ruim, conforme tabela:

Tabela 15 - Escala de avaliação - IQT

Escala de Avaliação		
	Ótimo	acima de 93
	Bom	entre 76 e 92,99
	Regular	entre 60 e 75,99
	Ruim	abaixo de 60

Fonte: Anexo III do Edital de Concorrência nº 001/2015-SMT.GAB

Ressaltamos, no entanto, que durante a fase de transição, período em que se realiza esta execução, o IQT não produz efeitos para fins de remuneração e que não há cláusula específica para aplicação de penalidades relacionadas a esse indicador.

A tabela a seguir apresenta a consolidação de notas do IQT mensal entre outubro/19 e fevereiro/20:

Tabela 16 - Resultado IQT mensal

Lote	Empresas						
		out/19	nov/19	dez/19	jan/20	fev/20	Média
AR0	Ambiental	72,12	68,75	75,51	69,05	72,22	71,53
AR1	Santa Brígida	82,53	75,10	74,85	66,36	80,75	76,31
	Gato Preto	92,96	87,36	93,44	80,99	93,44	89,64
AR2	Sambaíba	75,32	69,89	70,05	72,67	65,01	71,07
AR3	Metrópole	62,48	75,77	72,07	73,69	79,24	72,66
AR4	Express	78,81	70,94	77,92	81,05	76,12	77,12
AR5	Via Sudeste	75,10	72,11	78,24	72,59	69,08	73,42
AR6	Mobibrasil	66,69	72,81	72,72	89,17	76,00	75,47
AR7	KBPX	75,29	81,79	79,73	74,36	74,37	77,11
AR8	Gato Preto	76,43	87,77	81,45	84,22	76,30	81,24
AR9	Campo Belo	92,69	84,17	79,13	81,06	92,10	85,84
	Transspass	60,23	69,93	71,46	75,41	68,70	69,21

Fonte: DT/SAT/GAS da SPTrans

A partir da tabela, a despeito dos problemas de ordem operacional detectados neste Relatório e que afetam a qualidade do transporte, o IQT de todas as empresas do Grupo Local de Articulação Regional fechou a média dos meses de outubro/19 a fevereiro/20 com notas regulares e boas. Destacando-se, ainda, que em nenhum dos meses de apuração houve atribuição de nota ruim às empresas.

### 3.17. Dados de produção dos serviços

#### 3.17.1. Viagens

Com base nos dados fornecidos pela SPTrans, oriundos do Sistema Integrado de Monitoramento (SIM) e do Sistema de Bilhetagem Eletrônica (SBE), elaboramos a tabela a seguir. O período utilizado foi de 09.09.19 a 29.02.20, a partir do início da

operação dos contratos e até o final de fevereiro de 2020, vez que em março já se verificaram os efeitos da pandemia da Covid-19, o que reduziu fortemente a demanda pelos serviços de transporte, principalmente nos meses iniciais.

Tabela 17 - Quantitativo de viagens

Empresa /Consórcio	Contrato	Viagens programadas		Viagens monitoradas		Viagens descumpridas	
		Previstas	Ajustadas	Ajustadas	Ajustadas limitadas à OSO	Com compensação (E=B-C)	Limitadas à OSO (F=B-D)
Cons. Transvida	29/19	358.843	308.901	295.744	292.699	13.157	16.202
Cons. Bandeirante	30/19	471.475	437.202	432.052	427.520	5.150	9.682
Sambaíba	31/19	1.329.651	1.237.581	1.170.041	1.162.965	67.540	74.616
Metrópole	32/19	1.070.000	989.401	915.999	903.995	73.402	85.406
Express	33/19	908.748	839.018	800.678	795.434	38.340	43.584
Via Sudeste	34/19	726.594	681.116	635.329	632.048	45.787	49.068
Mobibrasil	35/19	228.347	210.456	208.629	207.187	1.827	3.269
Cons. kbpX	36/19	346.545	317.398	306.293	304.924	11.105	12.474
Gato Preto	37/19	452.965	405.948	395.659	392.081	10.289	13.867
Cons. Transvida	38/19	985.049	916.907	902.972	896.726	13.935	20.181
<b>Total</b>		<b>6.878.217</b>	<b>6.343.928</b>	<b>6.063.396</b>	<b>6.015.579</b>	<b>280.532</b>	<b>328.349</b>

Fonte: SPTTrans – Sistemas SIM e SBE.  
Período de 09.09.19 a 29.02.20

A partir da tabela anterior, destacamos:

- A quantidade total de viagens programadas na Ordem de Serviço Operacional Referencial (referência para definição da remuneração por passageiro transportado) foi de 6,9 milhões. Para se chegar ao total de viagens programadas (OSO-ajustadas), de 6,3 milhões, foram expurgadas as viagens em que se verificaram problemas decorrentes de fatores inerentes à dinâmica da cidade, tais como as condições do viário, greves e paralizações, entre outras, alheios à vontade do operador. Nesse caso, excluem-se as faixas horárias em que os problemas foram verificados. No caso em questão, foram expurgadas 7,8% das viagens previstas.
- Mesmo expurgando-se uma série de viagens, pelas razões apontadas anteriormente, ainda há defasagem entre as viagens monitoradas na comparação com as programadas. Nesse caso, é importante salientar que todos os fatores que



poderiam resultar em qualquer dificuldade para o cumprimento de viagens já foram expurgados.

- Considerando apenas as viagens ajustadas, a quantidade de descumprimentos totalizou 280.532 (4,4% do total).
- Importante destacar, ainda, que uma viagem realizada a mais não compensa outra não realizada. Assim, se desconsiderarmos as viagens realizadas acima da OSO (ainda que superiores, essas viagens não ocorreram dentro do planejado), verifica-se que o descumprimento sobe para 328.349 (5,2% do total).

Ressaltamos que quando as viagens não são realizadas, independentemente do motivo, as empresas deixam de incorrer nos custos variáveis (combustíveis, lubrificantes e rodagens) e os custos fixos, ainda que em menor medida, também são impactados, o que será melhor explorado quando tratarmos da quilometragem não percorrida.

Para além das questões de custos e impactos financeiros, o descumprimento de viagens afeta, em muito, a população, causando maior lotação nos ônibus e espera elevada nos pontos de ônibus, trazendo mais dificuldade à vida dos usuários, principalmente àqueles que vivem em locais mais distantes da região central.

#### **(Conclusão 4.5)**

#### Manifestação da Origem (peças 71 a 84)

Não consta dos documentos encaminhados pela Origem manifestação específica sobre a conclusão 4.5 do Relatório Preliminar.

#### Análise da Coordenadoria:

A Origem traz apenas uma abordagem secundária do tema, ao tratar da necessidade do reequilíbrio econômico-financeiro (tema superado nos itens 4.22 e 4.30).

Entretanto, mantemos o apontamento, uma vez que os descumprimentos de viagens foram constatados em confrontação com a OSO.

### 3.17.2. Quilometragem

Da mesma forma como foi feito para o item anterior, com base nos dados fornecidos pela SPTrans, oriundos do Sistema Integrado de Monitoramento (SIM) e do Sistema de Bilhetagem Eletrônica (SBE), elaboramos a tabela a seguir:

Tabela 18 - Produção quilometragem

Empresa / Consórcio	Contrato	Km Programada OSO (A)	Km Programada Ajustada (B)	Km Monitorada (C)	Km Monitorada Lim. à OSO (D)	Km não Operada (E=B-C)	Km não Oper. Lim. à OSO (F=B-D)
Cons. Transvida	29/19	5.278.470	4.666.629	4.440.979	4.397.162	225.650	269.467
Cons. Bandeirante	30/19	6.482.034	6.057.779	5.959.666	5.903.448	98.113	154.331
Sambaíba	31/19	18.298.862	17.422.491	16.478.942	16.380.956	943.549	1.041.535
Metrópole	32/19	18.458.595	17.280.934	15.871.296	15.688.853	1.409.638	1.592.081
Express	33/19	15.405.947	14.380.414	13.665.522	13.597.825	714.892	782.589
Via Sudeste	34/19	9.458.501	9.142.086	8.490.759	8.447.202	651.327	694.884
Mobibrasil	35/19	4.333.541	4.239.411	4.199.163	4.170.301	40.248	69.110
Cons. kbpX	36/19	6.653.926	6.091.949	5.875.350	5.849.461	216.599	242.488
Gato Preto	37/19	6.882.164	6.580.829	6.407.278	6.352.767	173.551	228.062
Cons. Transvida	38/19	10.439.596	10.052.189	9.871.545	9.802.664	180.644	249.525
<b>Total</b>		<b>101.691.636</b>	<b>95.914.711</b>	<b>91.260.499</b>	<b>90.590.639</b>	<b>4.654.212</b>	<b>5.324.072</b>

Fonte: SPTrans – Sistemas SIM e SBE.  
Período de 09.09.19 a 29.02.20

A partir da tabela anterior, destaca-se que a quilometragem não operada foi de 4,6 milhões de quilômetros (4,9% do previsto já ajustado). Já com base nas viagens limitadas à OSO, quando um percurso realizado a mais não compensa outro, realizado a menos, chegamos ao descumprimento de 5,3 milhões de quilômetros (5,6%). **(Conclusão 4.5)**

#### 3.17.2.1. Quilometragem não operada

A seguir apresentamos tabela que compara os percentuais de descumprimento de quilometragem. Vamos enfatizar os descumprimentos da quilometragem limitada à OSO, ou seja, um percurso feito a mais não compensa outro, que deixou de ser realizado. Isso porque entendemos ser essencial que os serviços sejam oferecidos

nos termos planejados. Caso se constate que o planejamento não está adequado, deve ser alterado.

Tabela 19 - Descumprimento de quilometragem

Empresa / Consórcio	Contrato	Km Programada Ajustada (A)	Km Monitorada (B)	Km Monitorada Lim. à OSO (C)	% km não operada (D=A/B)	% km não operada lim. à OSO (E=A/C)
Cons. Transvida	29/19	4.666.629	4.440.979	4.397.162	4,8%	5,8%
Cons. Bandeirante	30/19	6.057.779	5.959.666	5.903.448	1,6%	2,5%
Sambaíba	31/19	17.422.491	16.478.942	16.380.956	5,4%	6,0%
Metrópole	32/19	17.280.934	15.871.296	15.688.853	8,2%	9,2%
Express	33/19	14.380.414	13.665.522	13.597.825	5,0%	5,4%
Via Sudeste	34/19	9.142.086	8.490.759	8.447.202	7,1%	7,6%
Mobibrasil	35/19	4.239.411	4.199.163	4.170.301	0,9%	1,6%
Cons. kbpx	36/19	6.091.949	5.875.350	5.849.461	3,6%	4,0%
Gato Preto	37/19	6.580.829	6.407.278	6.352.767	2,6%	3,5%
Cons. Transvida	38/19	10.052.189	9.871.545	9.802.664	1,8%	2,5%
<b>Total</b>		<b>95.914.711</b>	<b>91.260.499</b>	<b>90.590.639</b>	<b>4,9%</b>	<b>5,6%</b>

Fonte: SPTrans – Sistemas SIM e SBE.  
Período de 09.09.19 a 29.02.20

Em itens anteriores, já apresentamos os descumprimentos por contrato, em termos absolutos e a média relativa de descumprimentos referentes ao total dos contratos. Aqui, demonstramos o descumprimento de quilometragem em termos percentuais e por contrato, o que permite verificar individualmente os descumprimentos.

Os maiores descumprimentos foram verificados nos contratos 32/19 (Metrópole) e 23/19 (Via Sudeste), com 9,2% e 7,6%, respectivamente, considerando a quilometragem não operada limitada à OSO.

É importante lembrar que na quilometragem prevista, tomada como base para os cálculos, já foram expurgados os problemas que a cidade enfrenta, como alagamentos, protestos e outros. Comparando os dados das Colunas A e B da tabela 18 (Km programada e Km programada ajustada), já houve uma redução de 6,4% (Metrópole) e 3,3% (Via Sudeste).

Dessa forma, considerados todos os fatores que já haviam gerado os expurgos, não há como justificar os descumprimentos, que além dos prejuízos financeiros que causam à municipalidade, prejudicam sobremaneira os usuários do transporte público, como já comentado.

### 3.17.2.2. Custos não incorridos

Deve-se esclarecer que quando ocorrem os expurgos, os quantitativos de quilômetros são retirados do planejado e também do monitorado. Julgamos importante trazer os dados de quilometragem monitorada sem expurgos uma vez que as viagens realizadas durante esses eventos não são computadas, já que devido às condições adversas acabaram levando mais tempo que o previsto ou apresentaram outro problema que poderia levar à aplicação de penalidade em condições normais.

Assim, para efeito de custos, e apenas para isso, optamos por considerar a quilometragem de todas as viagens, inclusive as expurgadas, apresentada na coluna B da tabela a seguir.

Tabela 20 - Diferença entre km programada e efetivamente realizada, sem expurgo

Empresa / Consórcio	Contrato	Km Programada (A)	km monitorada sem expurgo (B)	Variação % (C=B/A)
Cons. Transvida	29/19	5.278.470	5.064.716	4,0%
Cons. Bandeirante	30/19	6.482.034	6.371.946	1,7%
Sambaíba	31/19	18.298.862	17.539.461	4,1%
Metrópole	32/19	18.458.595	17.067.602	7,5%
Express	33/19	15.405.947	14.707.128	4,5%
Via Sudeste	34/19	9.458.501	9.014.702	4,7%
Mobibrasil	35/19	4.333.541	4.532.319	-4,6%
Cons. kbpX	36/19	6.653.926	6.369.831	4,3%
Gato Preto	37/19	6.882.164	7.076.539	-2,8%
Cons. Transvida	38/19	10.439.596	10.520.855	-0,8%
<b>Total</b>		<b>101.691.636</b>	<b>98.265.099</b>	<b>3,4%</b>

Fonte: SPTTrans – Sistemas SIM e SBE.  
Período de 09.09.19 a 29.02.20

Desta forma, verificamos que a quilometragem efetivamente rodada pelas empresas, sem os expurgos, foi de 98.265.099.

É importante ressaltar que os valores a serem pagos às empresas levam em conta planilha de custos e que os custos variáveis são calculados em função da quilometragem programada.

Com base nos dados da Planilha Tarifária publicada pela SMT/SPTrans, os custos

variáveis do Sistema são estimados em 29,8% do custo total da operação<sup>6</sup>. É sabido que por tratar-se de estimativa, pode haver variações, tanto para mais quanto para menos nesse percentual, a depender da empresa. Entretanto, trata-se de estudo realizado pela própria SPTrans com base nos dados disponíveis. Entendemos que eventuais variações pontuais não são capazes de comprometer os resultados da análise.

Os custos variáveis são diretamente proporcionais à quilometragem rodada e se referem a combustível (diesel/energia), rodagem, lubrificantes e consumo de peças e acessórios. Os custos foram calculados com base na quilometragem programada de 101.691.636, enquanto que os custos efetivamente incorridos pelas empresas foram referentes a 98.265.099 quilômetros, uma diferença de 3,4% na média. Na tabela a seguir, com base na remuneração de cada uma das empresas e na diferença percentual apurada na tabela 20, apresentamos os custos não incorridos pelas contratadas.

Tabela 21 - Custos não incorridos - por contrato

Empresa / Consórcio	Contrato	Diferença entre Km programada e monitorada sem expurgo* (A)	Remuneração** (B) R\$	Custos variáveis não incorridos (C)=Ax29,8% R\$
Cons. Transvida	29/19	4,0%	88.166.001	1.063.956
Cons. Bandeirante	30/19	1,7%	61.506.533	311.291
Sambaíba	31/19	4,1%	199.837.328	2.471.382
Metrópole	32/19	7,5%	168.174.718	3.776.620
Express	33/19	4,5%	143.998.744	1.946.486
Via Sudeste	34/19	4,7%	99.147.420	1.386.314
Mobibrasil	35/19	-4,6%	46.379.384	-633.967
Cons. kbpX	36/19	4,3%	70.650.200	898.908
Gato Preto	37/19	-2,8%	87.503.985	-736.478
Cons. Transvida	38/19	-0,8%	115.941.212	-268.932
<b>Total</b>			<b>1.081.305.525</b>	<b>10.215.581</b>

Fonte: SPTrans – Sistema SIM / Período de 09.09.19 a 29.02.20

Valores em R\$ apresentados sem casas decimais (princípio da materialidade)

\* Coluna C da Tabela 20 \*\* Sistema SRO

Ressaltamos que os cálculos da tabela anterior são conservadores, pois

<sup>6</sup> Valores retirados da planilha de custos operacionais do Sistema, disponível na aba "Q9 – custo de operação" em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/estudo\\_planilha\\_tarifa\\_2019\\_com\\_detalhamento\\_1546524534.xlsx](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/estudo_planilha_tarifa_2019_com_detalhamento_1546524534.xlsx)

consideram toda a quilometragem percorrida pelas empresas, inclusive acima da OSO e também daqueles horários em que houve algum problema na cidade e não houve exigência de cumprimento das viagens contratadas. Além disso, os cálculos só consideram como não incorridos os custos operacionais, embora se saiba que, ainda que em menor medida, a operação a menor também influencia os custos fixos.

Conforme constou da tabela 20, a quilometragem efetivamente operada foi 3,4% inferior ao previsto, em média. Considerando apenas o peso dos custos operacionais no custo total, as empresas receberam o total de R\$ 10,2 milhões além dos custos efetivamente incorridos. **(Conclusão 4.6)**

Sabe-se que a remuneração não é realizada em função dos custos, mas em 7, dos 10 contratos analisados, os custos ficaram abaixo dos inicialmente previstos, o que mostra que houve falhas de planejamento, já que esse tipo de descumprimento já foi constatado em contratos anteriores.

Verifica-se que a diferença entre a quilometragem programada e a monitorada sem expurgo varia entre as empresas. O contrato 32/19, da empresa Metrópole, foi o que apresentou maiores custos variáveis não incorridos no período (R\$ 3,8 milhões).

Houve 3 contratos em que os custos operacionais foram maiores do que o previsto no período, o que também não é o ideal.

Ressaltamos a importância do planejamento e que este será tanto melhor quanto mais essa diferença entre quilometragem programada e monitorada se aproximar de zero.

Por fim, repisamos que essa é apenas uma parte do problema, que trata dos valores pagos pela municipalidade sem a devida prestação dos serviços, e que poderia ser evitado com um melhor planejamento. A outra parte, como já apresentado anteriormente, se refere aos usuários do transporte público, que são obrigados a enfrentar atrasos e lotação nos ônibus. Somam-se a isso outras

questões como limpeza e conforto, que, como já se mostrou em diversas outras auditorias, sempre estiveram muito aquém do ideal.

Manifestação da Origem (peças 71 a 84):

Não consta dos documentos encaminhados pela Origem manifestação sobre a conclusão 4.6 do Relatório Preliminar.

Análise da Coordenadoria:

Assim, como ocorreu com as viagens, a Origem traz apenas uma abordagem secundária do tema quilometragem, ao tratar da necessidade do reequilíbrio econômico-financeiro (tema superado nos itens 4.22 e 4.30).

Entretanto, mantemos o apontamento, uma vez que a quilometragem não percorrida, que deu origem ao cálculo dos custos não incorridos é derivada dos descumprimentos de viagens e já ficou demonstrado que a quantidade de viagens realizadas não atendeu o previsto na OSO.

Sobre o apontamento em questão, mantemos a conclusão 4.6 do Relatório Preliminar, com nova redação, para melhor entendimento, com destaque de que houve um total de R\$ 10,2 milhões de custos não incorridos pelas empresas no período analisado.

### **3.17.3. Ocupação das linhas**

O nível de ocupação das linhas é obtido a partir de 2 subgrupos de informações: oferta de lugares (programada e monitorada) e demanda de passageiros no horário de máximo carregamento.

Assim, o nível de ocupação é dado pela divisão da demanda no horário de máximo carregamento pela oferta de lugares. A análise da ocupação pode se dar pela ótica da programação, ou seja, quantos lugares a SMT programou para as linhas, frente à demanda. Por outro lado, pode-se também fazer a análise pela ótica das

empresas contratadas, através da análise da oferta monitorada de lugares em comparação com a demanda de máximo carregamento.

Destaca-se que os valores calculados neste item representam médias por viagem na faixa horária de máximo carregamento. Assim, a fim obter um valor médio que mais se aproximasse do nível de maior utilização do Sistema de Transporte foram utilizados os seguintes filtros na base de dados:

- apenas dias úteis;
- apenas linhas diurnas;
- apenas datas em que não houve ajuste de viagens programadas nas linhas;
- apenas sentido TP-TS;
- apenas linhas base;
- oferta de lugares programada maior que zero;
- oferta de lugares monitorada maior que zero; e
- demanda de máximo carregamento maior que zero.

### **3.17.3.1. Oferta de lugares**

A oferta de lugares nos ônibus é determinada por diversos fatores, destacando-se a frequência de viagens, a demanda total e, principalmente, o fator de renovação. A partir destas premissas, o poder público determina a tecnologia veicular mais apropriada para cada linha.

Sabendo-se quais veículos serão utilizados em cada linha, pode-se calcular a oferta de lugares planejada a partir do número de assentos do veículo somado ao produto da área disponível para os passageiros serem transportados em pé por 6.

O coeficiente 6 representa o número máximo permitido de passageiros em pé por metro quadrado estabelecido nos contratos e na NBR 15.570:2009.

Com base nos dados constantes dos sistemas da SPTrans elaboramos a tabela a seguir:



Tabela 22 - Oferta média de lugares por linha na faixa horária de máximo carregamento

Empresa / Consórcio	Contrato	Oferta de Lugares OSO - média (A)	Oferta de Lugares Monitorada - média (B)	Oferta de Lugares Monitorada e Limitada à OSO média (C)	% Lugares não Ofertados (D=A/B)	% Lugares não Ofertados - limitada à OSO (E=A/C)
Cons. Transvida	29/19	802	754	697	6,1%	13,2%
Cons. Bandeirante	30/19	529	476	451	9,9%	14,8%
Sambaíba	31/19	511	470	454	7,9%	11,1%
Metrópole	32/19	441	431	391	2,3%	11,5%
Express	33/19	627	614	553	2,1%	11,9%
Via Sudeste	34/19	497	416	368	16,2%	26,0%
Mobibrasil	35/19	538	399	382	25,9%	29,0%
Cons. kbpX	36/19	710	676	617	4,8%	13,1%
Gato Preto	37/19	530	507	469	4,3%	11,6%
Cons. Transvida	38/19	501	428	400	14,6%	20,2%
<b>Média</b>		<b>569</b>	<b>517</b>	<b>478</b>	<b>9,0%</b>	<b>15,9%</b>

Fonte: DT/SPTrans  
Período de 09.09.19 a 29.02.20

Ao longo do período analisado, o poder concedente determinou e programou, em média, 569 lugares por linha na faixa horária de máximo carregamento, enquanto as empresas e concessionárias colocaram à disposição dos usuários, em média, 517 lugares. Assim, as empresas deixaram de ofertar 9% dos lugares programados no período analisado.

Quando se exclui da análise a oferta de lugares acima do que é determinado na OSO, obtém-se o valor médio de 478 lugares ofertados por linha e por faixa horária, ou seja, as empresas deixaram de ofertar 15,9% dos lugares programados, sem compensação.

Dessa forma, como decorrência da oferta de lugares monitorada abaixo da programada pela SPTrans, sem compensação entre linhas, as empresas infringiram as cláusulas 4.1 e 14.1.1 dos contratos ao não operar as linhas de acordo com a OSO e as características operacionais autorizadas. **(Conclusão 4.7)**

Manifestação da Origem (peças 71 a 84):

Não consta dos documentos encaminhados pela Origem manifestação específica sobre a conclusão 4.7 do Relatório Preliminar.

Análise da Coordenadoria:

Embora a Origem não tenha se manifestado expressamente sobre esse item, o tema se relaciona com o item 3.17.3.3 e com a conclusão 4.17, uma vez que a oferta de lugares está diretamente associada ao nível de ocupação. Entretanto, as afirmações da Origem naquele item não modificam o presente apontamento.

**3.17.3.2. Demanda de passageiros no horário de máximo carregamento**

Para conhecermos a eficiência na programação e na determinação do nível adequado de ocupação das linhas, é necessário calcular a demanda de passageiros na faixa horária de máximo carregamento.

A demanda de passageiros de máximo carregamento mostra qual o valor máximo de passageiros que estiveram dentro do veículo em um determinado segmento da viagem.

Como exemplo, um determinado veículo com capacidade de 100 lugares que carregue 140 passageiros em uma viagem. Ao longo do percurso pessoas sobem e outras descem nos pontos de parada, de modo que em um determinado momento o máximo de passageiros no veículo foi de 90.

Se fôssemos fazer a análise entre a oferta de lugares e a demanda total, chegaríamos à conclusão errônea de que o veículo andou superlotado, com 140 passageiros enquanto o veículo tinha capacidade de 100 lugares. No entanto, a análise correta do nível de ocupação deve considerar o momento em que o veículo trafegou com o máximo de passageiros e comparar com a sua capacidade de lugares. No exemplo, a comparação ocorre com 90 passageiros, chegando-se a um nível de ocupação de 90%.

Ainda sobre o exemplo, sabendo-se que a demanda total da linha foi de 140 passageiros e que em um determinado momento da viagem o máximo foi de 90 passageiros, chegamos ao fator de renovação da linha de 1,56 (140/90).

Após a explanação técnica, apresentamos a demanda média no trecho de máximo carregamento por linha na faixa horária de maior demanda.

Tabela 23 - Demanda de maior carregamento média por linha - horário de pico

Empresa / Consórcio	Contrato	Demanda Média no Trecho de Máximo Carregamento
Cons. Transvida	29/19	621
Cons. Bandeirante	30/19	393
Sambaíba	31/19	488
Metrópole	32/19	378
Express	33/19	681
Via Sudeste	34/19	363
Mobibrasil	35/19	492
Cons. kbpX	36/19	734
Gato Preto	37/19	469
Cons. Transvida	38/19	379
<b>Média</b>		<b>500</b>

Fonte: DT/SPTTrans

Período de 09.09.19 a 29.02.20

Para o período analisado, constatamos que a demanda média foi de 500 passageiros por linha x hora no horário de pico de máximo carregamento, ou seja, trata-se da quantidade mínima de lugares necessária para atender à demanda de passageiros desses contratos.

### 3.17.3.3. Nível de ocupação das linhas

Sabendo-se os valores da demanda de máximo carregamento e a oferta de lugares apresentadas nos itens anteriores, chegamos ao nível de ocupação das linhas.

Tabela 24 - Nível de ocupação médio por linha na faixa horária de pico

Empresa / Consórcio	Contrato	Oferta de Lugares Média - OSO	Demanda Média no Trecho de Máximo Carregamento	Nível de Ocupação Médio
Cons. Transvida	29/19	697	621	89,1%
Cons. Bandeirante	30/19	451	393	87,2%

Empresa / Consórcio	Contrato	Oferta de Lugares Média - OSO	Demanda Média no Trecho de Máximo Carregamento	Nível de Ocupação Médio
Sambaíba	31/19	454	488	107,6%
Metrópole	32/19	391	378	96,6%
Express	33/19	553	681	123,2%
Via Sudeste	34/19	368	363	98,8%
Mobibrasil	35/19	382	492	128,7%
Cons. kbpx	36/19	617	734	119,0%
Gato Preto	37/19	469	469	100,0%
Cons. Transvida	38/19	400	379	94,8%
<b>Média</b>		<b>478</b>	<b>500</b>	<b>104,6%</b>

Fonte: DT/SPTTrans

Período de 09.09.19 a 29.02.20

A partir da tabela, constatamos que o nível médio de ocupação das linhas foi de 104,6%, ou seja, enquanto foi programada a oferta de 478 lugares, foram demandados 500 lugares no momento de máximo carregamento das linhas.

Importante consignar que a relação entre a demanda efetiva de máximo carregamento e a respectiva oferta de lugares serve como parâmetro para o dimensionamento da frota, sendo decisiva na estimativa dos custos do Sistema.

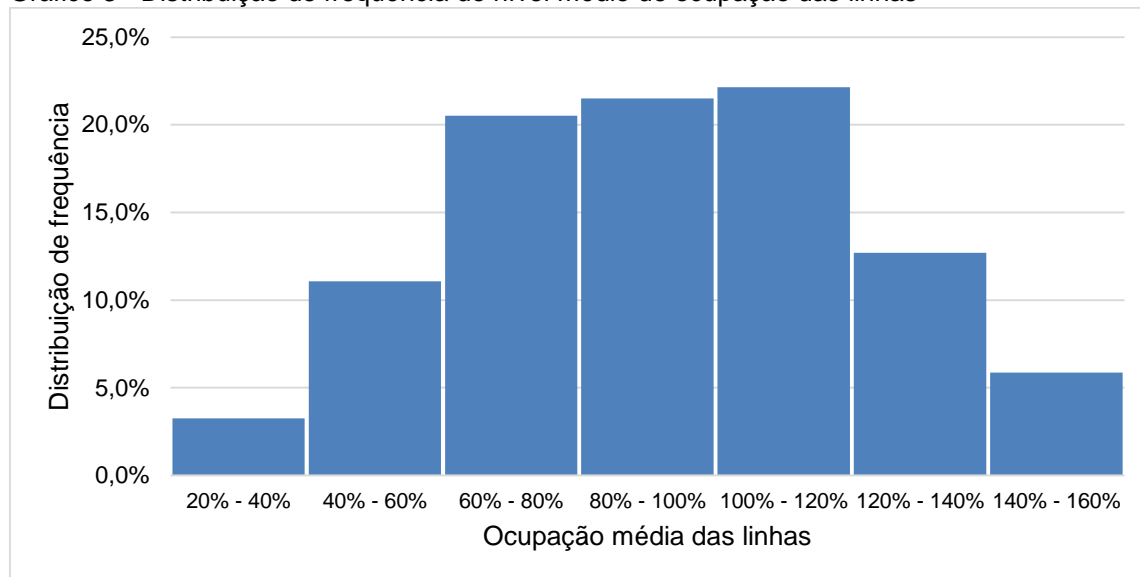
Se a demanda for maior que a oferta, como no caso presente, os usuários do sistema são obrigados a viajar em más condições. Conforme já mencionado, a quantidade máxima permitida de passageiros que viajam em pé é de 6 por metro quadrado. Com base nesse parâmetro máximo é que se chega ao nível de ocupação de 100%.

Na tabela anterior, destaca-se o contrato 35/19, da Mobibrasil, que apresentou taxa de ocupação média de 128,7%, mas há outros três com taxa acima de 100% (31/19, 33/19 e 36/19). Nesses casos mais graves conclui-se que os passageiros viajaram em veículos cuja capacidade máxima não foi respeitada, o que resultou em viagens extremamente desconfortáveis.

Isso não significa que não houve superlotação em linhas dos demais contratos, uma vez que foram apresentadas apenas as médias. Com o objetivo de demonstrar o comportamento das linhas de todos os contratos do eixo de articulação regional,

no período de máximo carregamento (manhã), elaboramos o histograma a seguir, em que apresentamos o nível médio diário de ocupação por linha para o período analisado:

Gráfico 3 - Distribuição de frequência do nível médio de ocupação das linhas



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da DT/SPTTrans

O histograma demonstra que há muitas linhas em que houve lotação no período analisado. Em 43% das linhas, o nível de ocupação ficou acima de 100% no horário de pico da manhã.

Se considerarmos a taxa de 80-100% como a que apresenta equilíbrio, verifica-se que 21,5% das linhas estiveram nesse patamar.

Destacamos também que os níveis de ocupação estiveram abaixo de 80% em 35,5% das linhas.

É necessário que haja um planejamento adequado ou ajustes para que se corrija esta constatação de linhas muito lotadas de um lado e ociosidade de outro.

**(Conclusão 4.17)**

Manifestação da Origem (fls. 94-96 da peça 83)

A taxa de ocupação média das linhas mencionada pelo TCM é a relação entre a oferta de lugares programada e quantidade de passageiros transportados no trecho de maior demanda (trecho

crítico). Para calcular o passageiro do trecho crítico, é utilizado fator de renovação de passageiros de cada linha, estimado por processamento interno da SPTrans, que utiliza os dados de bilhetagem eletrônica e os registros de GPS dos veículos. Em virtude da variação da posição da catraca nos veículos e o tempo que cada passageiro leva para efetuar o registro do bilhete único (que dificultam estimar a origem e, conseqüentemente, o destino do passageiro), este procedimento exige a aplicação de fatores de expansão para chegar aos valores finais. Assim, podem haver diferenças entre o resultado estimado e o constatado em campo. No entanto, a SPTrans tem que validar as informações disponibilizadas e garantir melhor precisão nos valores. Desta forma, os dados estão sujeitos a revisão futura.

Esclarece que os critérios para apuração da ocupação de passageiros nos veículos, utilizados pela SPTrans para compor o IQT, estão especificados no anexo 3.2.

Finaliza:

Conforme já depreendido pela equipe técnica auditora, o cálculo da frota necessária para cada linha do sistema municipal é obtido com base no carregamento do trecho crítico e com isso, invariavelmente, em alguns trechos da linha, principalmente nos mais extremos, pode ocorrer ociosidade na oferta de lugares. Além da demanda de passageiros e da taxa de conforto adotada, é observada a **necessidade de manter a regularidade dos intervalos entre as partidas**. Assim, ocorre que nos horários fora dos picos da manhã e da tarde, em que a demanda é menor, o critério utilizado é o intervalo máximo entre partidas, independentemente do nível de carregamento, o que pode resultar em veículos com baixa lotação.

### Análise da Coordenadoria

Primeiramente esclarecemos que os cálculos foram realizados pela Auditoria com base nos dados fornecidos pela SPTrans.

Quanto ao mérito, ainda que os cálculos de Origem e destino da SPTrans sejam estimados, entendemos que se aproximam bastante da realidade, sendo efetuados por técnicos com larga experiência no sistema de transporte. Mesmo que haja alguma imprecisão, entendemos possível a utilização de tais dados para o cálculo das taxas médias de ocupação.

Reafirmamos ainda, que os cálculos foram realizados para os horários de máximo carregamento (pico da manhã), razão pela qual não há que se falar em ociosidade fora dos horários de pico, já que esses horários não foram avaliados.

É fato que a regularidade dos intervalos precisa ser mantida. Entretanto quando se verifica linhas com baixa ocupação nos horários de pico, deve-se analisar a possibilidade de ajustes, uma vez que a subutilização não é comum nesses horários.

Em síntese, os dados demonstram que no pico da manhã os veículos estiveram lotados (taxa de ocupação de 100 a 160%) em 43% das linhas e subutilizados em 35,5% das linhas (nível de ocupação abaixo de 80%).

Assim, mantemos o apontamento.

### **3.18. Credenciamento de Operadores no Sistema de Transporte**

Os concessionários do Sistema Municipal de Transporte Coletivo estão obrigados a operar somente com pessoal devidamente capacitado e habilitado, mediante contratações regidas pelo direito privado e legislação trabalhista, assumindo todas as obrigações delas decorrentes (inciso IV, artigo 9º da LM nº 13.241/01).

Nos termos do parágrafo único, artigo 4º do DM nº 58.200/18, é expressamente vedada a contratação de terceiros para a execução da atividade-fim de operação da frota de veículos.

Nesse sentido, constam as seguintes cláusulas nos novos contratos de concessão:

4.1.6. Operar somente com tripulação devidamente cadastrada junto ao Poder Concedente, capacitada e habilitada, mediante contratações regidas pelo direito privado e legislação trabalhista [...]

4.1.32. Apresentar ao Poder Concedente, por ocasião do cadastro da tripulação, a comprovação de vínculo empregatício dos membros daquela tripulação com a respectiva concessionária.

A SPTrans administra cadastro denominado “Infotrans” com os principais dados dos operadores, entre eles, nome, CPF, RG, Carteira de Trabalho e CNH (motoristas), constando, também, informações acerca do período de vínculo trabalhista com as empresas que atuam no Sistema de Transporte.

Importante ressaltar que o cadastro Infotrans de pessoal, data base em 31.08.19, foi objeto de exames, concluindo a Auditoria deste Tribunal que este não comprova, para todos os casos, a vinculação da tripulação com a respectiva concessionária, (RAF 2019 da SPTrans – eTCM 5.332/2020).

Para efeito do novo ciclo de concessões que se inicia, há obrigatoriedade de apresentação da documentação comprobatória para os credenciamentos efetivados no sistema Infotrans a partir de 09.09.19 (data da Ordem de Serviço Operacional – OSO), de forma que novos exames foram realizados nesta fiscalização, agora com data base em 31.08.20, conforme comentários em seguida.

### **3.18.1. Cadastro Infotrans de Pessoal**

O arquivo do Cadastro Infotrans disponibilizado pela SPTrans (data base em 31.08.20) contém aproximadamente 77 mil credenciamentos de pessoal, entre motoristas, cobradores e fiscais: 29 mil do Estrutural; 30 mil do Articulação Regional; e 18 mil do Local de Distribuição (peça 07 – cadastro por lote). Visando verificar a regularidade do Cadastro Infotrans, solicitamos cópia da documentação relativa a 52 credenciamentos do Grupo Articulação Regional (data base em 31.08.20).

As informações prestadas pela Diretoria de Operações da SPTrans (01.10.20) constam do processo SEI nº 5010.2020/0007764-7 (peças 10 a 12), com destaque para (fls. 1/2 da peça 11):

Até o ano de 2019, toda documentação recebida pela Assessoria do Cadastro da Frota e dos Operadores - DO/ACF era física (em papel), estas informações eram inseridas no Sistema Infotrans e os documentos ficavam arquivados, respeitando o prazo de 05 (cinco) anos.



A partir de 2020, a DO/ACF que está em processo de modernização, passou a receber os documentos digitalizados pelas empresas operadoras via e-mail, que são analisados e inseridos no sistema Infotrans, e ficam arquivados eletronicamente por tempo indeterminado.

Após ser decretada situação de emergência no Município de São Paulo para o enfrentamento da pandemia decorrente do coronavírus, algumas áreas da SPTrans estão trabalhando em home-office e alguns setores estão fechados, a exemplo do nosso arquivo físico. Desta maneira, não foi possível ter acesso a documentação dos operadores cujos documentos foram apresentados antes da apresentação digital exigida atualmente.

Com intuito de apresentar as informações solicitadas na Requisição de Documentos, foi encaminhado e-mail para as empresas operadoras, pedindo atualização das informações dos operadores listados e para que nos enviassem cópia digitalizada das C.T.P.S. daqueles que não estão em nosso banco de dados digital.

Desta maneira, apresentamos os documentos solicitados, informando que há situações em que houve desligamento do operador e baixa no Sistema do Infotrans, nestes casos não houve como providenciar a cópia da C.T.P.S.

Em que se pesem as alegações da Diretoria de Operações da SPTrans, deve-se considerar que os novos contratos de concessão foram assinados em maio de 2019, com a Ordem de Serviço inicial em 09.09.19, portanto, a partir desta data o cadastro já deveria refletir a realidade de pessoal que atua no Sistema. Reconhecemos as dificuldades derivadas da pandemia de coronavírus a partir de 2020, mas os procedimentos de cadastro já não se mostravam regulares desde 2019, e não evidenciavam a comprovação do vínculo empregatício com as empresas que assinaram os contratos com o Poder Concedente.

Ressalta-se que na fiscalização de Acompanhamento da Licitação dos contratos de concessão (eTCM 4.904/2019) foi apontado, em relação ao Grupo Articulação Regional, que não houve transferência do acervo técnico das empresas controladoras (ex-concessionárias) para as subsidiárias integrais Viação Metrôpole Paulista S.A. (Lote AR3) e Via Sudeste Transportes S.A. (Lote AR5), atuais concessionárias.

Além disso, no Infotrans constam credenciamentos de um mesmo empregado em dois Grupos, Estrutural e Articulação Regional, nos casos em que uma mesma empresa opera lotes desses dois grupos (contratos distintos): Santa Brígida, lotes E1 e AR1; Gato Preto, lotes E1 e AR1; Sambaíba, lotes E2 e AR2; Viação Metrôpole, lotes E3 e AR3; Via Sudeste, lotes E4 e AR5; Mobibrasil, lotes E5 e AR6; Campo Belo, lotes E8 e AR9; Transpass, lotes E8 e AR9 (peça 08 – cadastro por nome). Nesses casos, não há como verificar a compatibilidade dos recursos humanos frente à operação em cada lote/contrato.

Portanto, passado um ano da ordem de serviço inicial o Cadastro Infotrans continua desatualizado, evidenciando que a Diretoria de Operações da SPTrans não cumpre com suas atribuições e responsabilidades, causando conseqüente fragilidade no processo de acompanhamento e fiscalização do cadastro da tripulação do Sistema de Transporte.

A seguir, relatamos as principais constatações derivadas dos exames realizados nos credenciamentos do Grupo Articulação Regional.

### **3.18.2. Documentação não encaminhada pela SPTrans – Grupo Articulação Regional**

Não foram apresentadas as documentações relativas a 9 credenciamentos (17,3% da amostragem de 52), sendo 4 da empresa Transpass, 1 da Santa Brígida, 1 da Campo Belo, 1 da KBPX e 2 da Gato Preto (fls. 1/2 da peça 11).

Tabela 25 - Documentação não apresentada – Credenciamentos do Infotrans em 31.08.20

<b>Cadastro</b>	<b>Lote</b>	<b>Empresa</b>	<b>Função</b>	<b>CPF</b>
09.09.19	AR7	KBPX	Cobrador	384792305-68
09.09.19	AR9	Transpass	Motorista	708026704-82
09.09.19	AR9	Transpass	Motorista	003115681-90
09.09.19	AR1	Santa Brígida	Cobrador	427101348-02
09.09.19	AR9	Transpass	Cobrador	305015568-00
09.09.19	AR9	Transpass	Cobrador	225495458-00
09.09.19	AR8	Gato Preto	Motorista	736519584-34
09.09.19	AR8	Gato Preto	Motorista	010247888-06
23.09.19	AR9	Campo Belo	Cobrador	064625338-70

Fontes: Processo SEI nº 5010.2020/0007764-7 e Cadastro Infotrans – SPTrans – peça 9.

A Diretoria de Operações da SPTrans, informou, apenas, que nesses casos “os nomes ... foram desligados das suas respectivas empresas, sendo excluídos do Sistema Infotrans, motivo pelo qual não encaminhamos as cópias dos seus documentos”.

A documentação solicitada pela Auditoria refere-se ao credenciamento inicial no Infotrans, que comprovaria a vinculação do empregado com a empresa no período em que esteve atuando no Sistema de Transporte. Outrossim, a SPTrans não indicou a data de baixa desses credenciamentos e não apresentou documentação comprobatória que possibilitasse avaliação da Auditoria quanto às informações prestadas.

### **3.18.3. Constatações com base na documentação disponibilizada pela Diretoria de Operações da SPTrans (registros trabalhistas) – Grupo Articulação Regional**

Com base na documentação disponibilizada no processo SEI 5010.2020/0007764-7, relativa aos registros trabalhistas que constam nas carteiras profissionais dos empregados, constatamos, ainda, situações em que a regularidade do vínculo não ficou evidenciada, em relação a 14 credenciamentos (26,9% da amostragem de 52), identificados a seguir.

Tabela 26 - Cadastro Infotrans - Anotações Trabalhistas – Carteira de Trabalho

<b>Cadastro</b>	<b>Lote</b>	<b>CPF</b>	<b>Função</b>	<b>Anotações na Carteira de Trabalho - Peça nº</b>
09.09.19	AR5 – Via Sudeste	283069508-95	Cobrador	13
09.09.19	AR5 – Via Sudeste	036759768-31	Cobrador	14
09.09.19	AR5 – Via Sudeste	364626086-68	Cobrador	15
09.09.19	AR5 – Via Sudeste	297293218-84	Motorista	16
09.09.19	AR5 – Via Sudeste	063948838-24	Motorista	17
09.09.19	AR5 – Via Sudeste	164792498-79	Motorista	18
23.09.19	AR9 – Campo Belo	447727185-91	Cobrador	19
23.09.19	AR9 – Campo Belo	258057868-42	Motorista	20
23.09.19	AR9 – Campo Belo	266746638-16	Fiscal	21
09.09.19	AR3 – Viação Metrôpole	146837568-70	Motorista	22

Cadastro	Lote	CPF	Função	Anotações na Carteira de Trabalho - Peça nº
09.09.19	AR7 - KBPX	427147098-85	Cobrador	23
09.09.19	AR7 - KBPX	303115098-86	Motorista	24
09.09.19	AR7 - KBPX	771561456-49	Motorista	25
09.09.19	AR7 - KBPX	501573868-48	Cobrador	26

Fontes: Processo SEI nº 5010.2020/0007764-7 e Cadastro Infotrans – SPTtrans – peça 9.

Em relação ao quadro retro, destacamos as seguintes constatações:

a) A **Via Sudeste** opera os Lotes E4 (Estrutural) e AR5 (Articulação Regional). Os 6 (seis) credenciamentos selecionados (Lote AR5) apresentam a última anotação trabalhista em nome da ex-concessionária Via Sul Transportes Urbanos Ltda. Conforme apontado no Acompanhamento da Licitação dos contratos de concessão (eTCM 4.904/2019), no caso do Grupo Articulação Regional, não houve transferência do acervo técnico da Via Sul para a Via Sudeste (Lote AR5).

Os 6 (seis) empregados também constam credenciados pela Via Sudeste no Grupo Estrutural (Lote E4), com anotação trabalhista em nome da Via Sul, a qual não mantém mais contrato de concessão de transporte coletivo público de passageiros com o Poder Concedente.

b) A **Viação Campo Belo** foi incluída no Consórcio Transvida, em 23.09.19, que opera os Lotes E8 (Estrutural), AR0 (Articulação Regional) e AR9 (Articulação Regional), alteração no consórcio que foi considerada irregular pela Auditoria (eTCM 21096/2019 – pendente de julgamento), por ter sido efetivada antes da autorização do Poder Concedente, bem como sinaliza indícios de fraude no procedimento licitatório. Constatamos 3 credenciamentos do Infotrans (Lote AR9), datados de 23.09.19, em que as datas das anotações trabalhistas na carteira de trabalho, em nome da Campo Belo, são posteriores a 23.09.19.

Os 3 (três) empregados também constam credenciados pela Campo Belo no Grupo Estrutural (Lote E8).

c) A **Viação Metrôpole** opera os Lotes E3 (Estrutural), E7 (Estrutural) e AR3 (Articulação Regional). Constatamos 1 credenciamento do Infotrans (Lote AR3) em nome da Viação Metrôpole cuja anotação trabalhista, disponibilizada pela SPTrans, consta em nome da empresa Expresso Talgo T. T. Ltda. Esse empregado também consta credenciado pela Viação Metrôpole no Grupo Estrutural (Lote E3).

d) A **KBPX Administração e Participação Ltda.** integra o Consórcio KBPX, em conjunto com a empresa Kuba Transportes Gerais, para operação do Lote AR7 (Articulação Regional). Constatamos 4 cadastros do Infotrans em nome da KBPX, datados de 09.09.19, em que as datas das anotações trabalhistas na carteira de trabalho, em nome da empresa KBPX Administração e Participação Ltda., são posteriores a 09.09.19:

#### **3.18.4. Fiscalização do Poder Concedente**

Em face do exposto nos itens 3.18.1, 3.18.2 e 3.18.3, fica evidenciado que o Poder Concedente (SMT) e a SPTrans/Diretoria de Operações não cumprem com suas atribuições e responsabilidades de acompanhamento e fiscalização sobre o cadastro de pessoal operacional, item de maior relevância no custo operacional do Sistema Municipal de Transporte Coletivo (aproximadamente 50%), a despeito de possuir ferramenta tecnológica - Infotrans - adequada para tal.

Entre as consequências da falta de informações atualizadas, destacamos:

- i) assimetria de informações quanto ao conhecimento dos custos reais do Sistema, no caso trabalhista e seus encargos sociais incidentes (FGTS, previdenciários etc.);
- ii) ineficiência nos processos operacionais de planejamento, gerenciamento e fiscalização do Sistema; e
- iii) inviabilização de aplicação de penalidades contratuais.

Assim, o Poder Concedente descumpre o previsto na cláusula 3.51 dos contratos de concessão, ao não exercer ampla e completa fiscalização acerca da comprovação da vinculação trabalhista da tripulação impedindo, inclusive, que sejam aplicadas as penalidades contratuais, com infringência ao inciso IV,

artigo 9º da LM 13.241/01, c.c. o parágrafo único, artigo 4º do DM 58.200/18, e descumprimento da cláusula quarta dos atuais contratos de concessão **(Conclusão 4.18)**.

Tendo em vista que, a partir de reduzida amostragem, os exames procedidos pela Auditoria deste Tribunal demonstraram que o cadastro Infotrans permanece desatualizado e não comprova, para todos os casos, a vinculação da tripulação, estamos propondo a seguinte recomendação ao Poder Concedente:

- Exigir, da Diretoria de Operações da SPTrans, a apresentação de cadastro de pessoal “Infotrans” atualizado e validado com documentação comprobatória de vinculação da tripulação com a respectiva concessionária dos serviços de transporte coletivo público de passageiros, e aplicar as multas previstas contratualmente para as concessionárias que não apresentaram os documentos comprobatórios e atualizados de vinculação **(Recomendação 4.25)**.

Manifestação da Origem (fl. 23 da peça 72):

*A movimentação no cadastro de operadores do Sistema Infotrans é realizada por meio das informações e documentos enviados pelas próprias concessionárias do sistema de transporte, que encaminham cópia da Carteira de Trabalho e Previdência Social – CTPS, e demais documentos obrigatórios para efetivação do cadastro.*

*Até o ano de 2019 toda documentação recebida pelo Cadastro da Frota e Operadores – ACF era física (em papel). Estas informações eram inseridas no Sistema Infotrans e os documentos ficavam arquivados fisicamente na área.*

*Após a assinatura dos novos contratos, a área que está em processo de modernização, alterou a forma de recebimento dos documentos dos operadores do sistema. Desde junho de 2020 as empresas operadoras vêm encaminhando, via e-mail institucional, toda documentação digitalizada, que é objeto de análise por esta área, logo depois os respectivos documentos são lançados no Sistema Infotrans, para atualização e consulta.*

*Desta maneira, com a atualização dos dados dos operadores que integram o sistema e a inserção destas novas informações, será possível consultar no Sistema Infotrans, os documentos fornecidos*

*pelas concessionárias que comprovam o vínculo empregatício dos operadores.*

*De junho de 2020 até a presente data foram incluídos no sistema, 3.098 Motoristas, Cobradores e Fiscais, onde contamos com toda documentação necessária para inclusão, inclusive cópia da Carteira de Trabalho e Previdência Social, que permanecem digitalizadas e anexadas junto ao cadastro de operadores do Infotrans.*

*Assim, visando a total efetivação dos cadastros de operadores, conclui-se que esta área analisa e insere, no Sistema Infotrans, a documentação digitalizada que vem sendo paulatina e ininterruptamente apresentada pelas empresas.*

#### Análise da Coordenadoria:

Conforme demonstrado nos subitens 3.18.1 a 3.18.3 do Relatório Preliminar, ficou evidenciado que o Poder Concedente (SMT) e a SPTrans/Diretoria de Operações não cumprem com suas atribuições e responsabilidades de acompanhamento e fiscalização sobre o cadastro de pessoal operacional, item de maior relevância no custo operacional do Sistema Municipal de Transporte Coletivo (aproximadamente 50%), a despeito de possuir ferramenta tecnológica - Infotrans - adequada para tal.

No subitem 3.18.2 consta indicada a documentação não encaminhada pela SPTrans, e no subitem 3.18.3 constam inconsistências constatadas pela Auditoria deste Tribunal a partir de documentação disponibilizada para revisão. O Poder Concedente não encaminhou considerações acerca desses apontamentos da Auditoria.

Entre as consequências da falta de informações atualizadas, destacamos:

- i) assimetria de informações quanto ao conhecimento dos custos reais do Sistema, no caso trabalhista e seus encargos sociais incidentes (FGTS, previdenciários etc.);
- ii) ineficiência nos processos operacionais de planejamento, gerenciamento e fiscalização do Sistema; e
- iii) inviabilização de aplicação de penalidades contratuais.

No Relatório Preliminar, os exames procedidos pela Auditoria deste Tribunal demonstraram que o cadastro Infotrans permanecia desatualizado e não comprovava, para todos os casos, a vinculação da tripulação.

A manifestação da Origem não afasta as constatações desta Auditoria, razão pela qual mantemos os apontamentos constantes das conclusões 4.18 e 4.25 do Relatório Preliminar.

### **3.19. Demonstrações Contábeis das Concessionárias e Relatórios dos Auditores Independentes**

Tendo em vista o previsto nas Cláusulas 4.1.3.1 e 4.1.3.5 dos contratos de concessão, requisitamos à SPTrans as seguintes informações relativas às concessionárias (requisição de 08.09.20 – peça 28): 1) Demonstrações Contábeis do exercício de 2019 transmitidas via Sistema Público de Escrituração Digital (SPED); 2) Balancete analítico de dezembro de 2019; 3) Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis de 2019; e 4) Relatório dos Auditores Independentes sobre as Demonstrações Contábeis de 2019.

Em resposta, a SPTrans indicou o processo SEI 5010.2020/0007332-3, onde foram disponibilizados apenas os balancetes de dezembro de 2019 (item 2), portanto, não obtivemos as demonstrações contábeis de 2019 (item 1), as notas explicativas (item 3) e os relatórios dos auditores independentes (item 4).

A Gerência de Estudos Econômicos (GEE) da SPTrans informou que a Portaria SMT.GAB nº 81, publicada em 24.03.20, suspende o cumprimento de obrigações contratuais cujo prazo de sua execução esteja em andamento ou pendente de regularização junto à SPTrans, conforme seu artigo 4º, inciso III (peças 29 e 30).

Reconhecemos que inicialmente se fez necessária a suspensão da exigência do cumprimento de aspectos contratuais relacionados às demonstrações contábeis, em caráter temporário e emergencial. A LF nº 14.030/20, de 28.07.20 (conversão da MP nº 931, de 30.03.20) estipula que as sociedades anônimas e limitadas cujo



exercício social tenha sido encerrado entre 31.12.19 e 31.03.20 poderão, excepcionalmente, realizar a assembleia geral ordinária/assembleia de sócios no prazo de 7 (sete) meses, contados do término do seu exercício social (artigos 1º e 4º).

Também, nesse sentido, a Receita Federal adotou medidas por intermédio da Instrução Normativa RFB nº 1.950 (DOU 13.05.20), prorrogando o prazo para transmissão da Escrituração Contábil Digital (ECD) referente ao ano-calendário de 2019, em caráter excepcional, até o último dia útil do mês de julho de 2020.

Quando da nossa requisição, no início de setembro de 2020, o prazo para entrega da ECD já havia expirado.

A falta de apresentação das demonstrações contábeis das concessionárias ao Poder Concedente não proporciona o adequado acompanhamento e fiscalização da execução dos contratos, quanto aos seguintes aspectos, entre outros: i) situação financeira e patrimonial que demonstre a capacidade das concessionárias frente às obrigações por elas assumidas; ii) registros contábeis que possibilitem análise e conhecimento dos custos reais do Sistema; iii) conhecimento de eventuais ressalvas relevantes, por parte dos auditores independentes, que mereçam esclarecimentos por parte das concessionárias; e iv) informações que indiquem a necessidade de esclarecimentos das concessionárias quanto a aspectos trabalhistas, previdenciários e do FGTS.

Assim, não resta razão técnica, atualmente, para que a SMT mantenha a suspensão de apresentação das demonstrações contábeis de 2019, acompanhadas das notas explicativas e dos respectivos relatórios dos auditores independentes, medida que deve ser revertida pela Secretaria, para que sejam exigidas as obrigações previstas nas Cláusulas 4.1.3.1 e 4.1.3.5 dos contratos de concessão (**Conclusão 4.19**).

Manifestação da Origem (fl. 57 da peça 72):

A Portaria 081/20-SMT.GAB estabeleceu a suspensão das cláusulas 4.1.3.1 e 4.1.3.5 dos contratos de concessão. A Receita Federal, por sua vez, através da Instrução Normativa RFB nº 1.950, prorrogou o prazo para transmissão da Escrituração Contábil Digital (ECD) até o último dia útil do mês de julho de 2020. A Auditoria do TCM defende que, uma vez vencido o prazo da Receita Federal, não há razão técnica para manter a suspensão das cláusulas 4.1.3.1 e 4.1.3.5 dos contratos de concessão.

Quanto a este item da Conclusão do Relatório da Auditoria do TCM, esta área técnica, nos limites de nossa competência, não apresenta óbice.

Análise da Coordenadoria:

A Origem manifestou-se no sentido de que não há óbice quanto à conclusão da Auditoria de que não há razão técnica para manter a suspensão das cláusulas 4.1.3.1 e 4.1.3.5 dos contratos de concessão.

Diante disso, mantemos o apontamento constante da Conclusão 4.19 do Relatório Preliminar.

**3.20. Terminais e Bilheterias - Pagamentos realizados por indenização**

Nos contratos de concessão, além da operação da frota de veículos (cláusula 1.1.1 do Objeto), constam: operação das bilheterias dos terminais e dos postos de atendimento ao usuário do bilhete único (cláusula 1.1.2); administração, manutenção e conservação dos terminais (cláusula 1.1.3); operação dos terminais (cláusula 1.1.4); e serviços de tecnologia da informação aplicados ao monitoramento da frota (cláusula 1.1.5).

O Edital de Licitação estabeleceu como condição para a assinatura dos contratos que as licitantes adjudicatárias deveriam comprovar a constituição do Fundo de Investimentos, obrigação que não foi cumprida, em desacordo com a previsão dos itens 3.49 e 13.3 do Edital, bem como com a decisão deste Egrégio Tribunal de Contas que também condicionava a criação do fundo antes da assinatura dos contratos.

A SMT alterou o Anexo 8D do Edital/Contrato celebrando termo de adesão com as concessionárias. Esse Anexo estabelecia uma minuta de contrato de adesão a ser formalizada com a empresa gestora adquirida pelo Fundo de Investimentos.

No contrato de adesão firmado entre o Poder Concedente e as concessionárias (maio de 2019) constam os seguintes objetos: 1.1.1. aquisição, implantação, operação e manutenção do Sistema de Monitoramento e Gestão Operacional (SMGO); 1.1.2. administração, operação, manutenção, vigilância e conservação dos terminais, incluindo a aquisição, instalação e manutenção de equipamentos e sistemas de tecnologia da informação; e 1.1.3. operação das bilheterias dos terminais e dos postos de atendimento ao usuário do bilhete único.

Nas cláusulas 7.2 e 7.3 do contrato de adesão constam as condições de pagamento:

7.2. Os pagamentos referentes ao **custeio e manutenção** dos serviços definidos na Cláusula Primeira deste instrumento poderão ser realizados mediante repasse dos valores diretamente pela SPTrans, a pedido da Contratante e na forma e valor por ela designado.

7.3. Os repasses a serem realizados pela SPTrans diretamente aos fornecedores corresponderão aos valores determinados pela Contratada e não poderão compreender os tributos a serem retidos na fonte, cuja responsabilidade de retenção e recolhimento é exclusiva da Contratada.

Verifica-se que há indefinições e critérios não justificados no Termo de Adesão assinado com as concessionárias. Não se pode admitir cláusula em que a Contratada designa a forma e valores para a realização dos pagamentos diretamente pela SPTrans.

As irregularidades retro citadas constam apontadas no eTCM 21.096/2019 (Análise dos Contratos de Concessão do Grupo Articulação Regional – pendente de julgamento).

Isto posto, apresentamos as principais constatações derivadas dos exames realizados pela Auditoria acerca dos procedimentos adotados para a realização dos pagamentos referentes aos terminais e bilheterias.

### **3.20.1. Procedimentos para apuração dos valores**

No Anexo IV-4.5 aos contratos de concessão consta a remuneração básica relativa à operação das bilheterias dos terminais e dos postos de atendimento ao usuário do bilhete único (item 4.4), e à administração, operação e manutenção dos terminais (item 5.1).

No entanto, a execução dos contratos não está sendo efetivada conforme parâmetros que subsidiaram o processo licitatório. Conforme registrado no Relatório Anual da SPTrans (RAF) de 2019 (eTCM 5.332/2020), em face das irregularidades cometidas pelos concessionários, ao não constituir o Fundo de Investimentos e pela falta de indicação da Pessoa Jurídica Gestora, as empresas que prestam serviços relacionados aos objetos discriminados anteriormente estão recebendo pagamentos por indenização, irregularidade apontada no referido RAF.

Os valores para pagamento por indenização estão sendo apurados pela SPTrans, a qual informou, entre outros procedimentos, que as empresas prestadoras dos serviços nos terminais foram solicitadas a encaminhar os documentos comprobatórios da execução das atividades, e que “... *apenas serviços prestados efetivamente comprovados, deveriam ser medidos e pagos na proporção comprovada*” (fls. 4/5 da peça 32).

Os valores apurados pela SPTrans, relativos ao período de setembro/19 a julho/20, estão sintetizados em seguida (fls. 2 e 11 da peça 31):

Tabela 27 - Valores apurados pela SPTrans – Set/19 a Jul/20 – Milhões de Reais

<b>Item</b>	<b>Valor</b>
Vigilância e Controle de Acesso	41,7
Limpeza e Higienização	27,1
Manutenção de Tecnologia	3,4

Item	Valor
Manutenção Civil, Elétrica e Hidráulica	19,1
Serviços de Administração	43,3
Bilheterias	29,7
<b>Subtotal</b>	<b>164,3</b>
Água/Esgoto	6,0
Energia Elétrica	7,7
<b>Total</b>	<b>178,0</b>

Fontes: Gerência Contábil e Assessoria Administrativa da SPTrans.

A Portaria SMT nº 81/20 (Coronavírus) estabeleceu medidas aos concessionários, entre elas a limpeza e higienização total dos ônibus, em especial nos pontos de contato com as mãos dos usuários, e também do ar condicionado, e a disponibilização de álcool em gel aos usuários e trabalhadores, nas áreas dos terminais e entrada e saída dos veículos.

No montante de R\$ 178,0 milhões estão incluídos R\$ 7,0 milhões classificados como “higienização” (valor não auditado), relativo ao período de março a julho de 2020, que podem estar relacionados aos gastos por conta da pandemia do coronavírus (fl. 2 da peça 31).

A SPTrans, empresa que tem por atribuição gerenciar e fiscalizar o Sistema de Transporte, não procedeu à avaliação dos serviços prestados.

Requisitamos à SPTrans o resultado das avaliações do Sistema de Mensuração de Desempenho (SMD) referentes aos meses de outubro, novembro e dezembro de 2019, com indicação dos itens relacionados aos Indicadores de Qualidade e Desempenho dos Terminais (IQDT), os quais fazem parte do Anexo XI aos contratos de concessão.

As avaliações do SMD não foram encaminhadas. A SPTrans informou que as tratativas para as providências requeridas pelo novo contrato de concessão ainda permanecem em desenvolvimento e a Pessoa Jurídica Gestora ainda não foi constituída, e informou que as atividades relacionadas aos terminais e postos de atendimento ao usuário do bilhete único não foram implementadas, da forma

contratual, porém os serviços permaneceram sendo prestados com forma de remuneração diferenciada (peça 27).

Sem avaliação pela própria SPTrans quanto aos serviços prestados, não há como corroborar a informação de que “... *apenas serviços prestados efetivamente comprovados, deveriam ser medidos e pagos na proporção comprovada*”, impossibilitando uma opinião objetiva da Auditoria deste Tribunal quanto aos valores apurados pela SPTrans, ou seja, somente os procedimentos adotados quanto aos aspectos documentais não evidenciam a regularidade do processo de apuração dos valores para pagamento por indenização. Portanto, não restou evidenciado que os serviços foram adequadamente prestados.

Por fim, consignamos que a documentação apresentada pelas empresas que prestam serviços (notas fiscais, folhas de pagamento, relação de funcionários por posto, certidões de regularidade fiscal, insumos etc.) e os procedimentos adotados quanto aos encargos sociais incidentes, estipulação de taxa para BDI – Benefícios e Despesas Indiretas e retenções tributárias não foram objeto de exames pela Auditoria deste Tribunal.

### **3.20.2. Procedimentos para pagamento**

A Assessoria de Orçamento e Controle da SPTrans informou que, em relação à competência de 09.09.19 a 30.06.20, os recursos necessários para pagamento das empresas que prestaram serviços foram transferidos para a Auto Viação Transcap Ltda., e a partir de julho de 2020 para a empresa Movebuss Soluções em Mobilidade Urbana Ltda., ambas concessionárias no Grupo Local de Distribuição. A SPTrans considera que as citadas empresas foram as tomadoras dos serviços (fl. 3 da peça 31).

Não obstante nosso apontamento quanto à irregularidade do termo de adesão (eTCM 21.096/2019 – pendente de julgamento), deve ser ressaltado que este foi firmado pelo Poder Concedente com todas as concessionárias dos Grupos Estrutural, Articulação Regional e Local de Distribuição.

Conforme consta às fls. 11/12 da peça 32, em 14.11.19 as concessionárias dos Grupos Estrutural e Articulação Regional consignaram documento com a concordância de pagamento direto aos prestadores de serviços nos terminais e bilheterias. Assim, tendo por base a documentação disponibilizada pela SPTrans, não evidenciamos formalização da autorização dessas concessionárias para repasse dos valores às concessionárias Transcap e Movebuss, para que estas realizem os pagamentos aos prestadores de serviços.

Já em relação às concessionárias do Grupo Local de Distribuição, a SPTrans disponibilizou documentação em que estas autorizam o pagamento da remuneração diretamente às empresas Transcap e Movebuss, para a gestão temporária dos serviços até que seja finalizado o processo de criação da Pessoa Jurídica responsável pela gestão do contrato (fls. 13/56 da peça 32).

Além disso, as concessionárias do Grupo Local de Distribuição autorizaram o seguinte procedimento quanto a aspectos tributários (exemplo - fl. 14 da peça 32):

[...] Considerando também que esta empresa sofrerá aumento em sua carga tributária, pois todas as notas fiscais atinentes aos serviços objeto do Contrato de Adesão serão emitidas em nome da **AUTO VIAÇÃO TRANSCAP LTDA.**, vimos dar **ciência e autorização** para que todas despesas adicionais, decorrentes das operações suportadas pela empresa, tais como aumento do valor das Contribuições Sociais (PIS/COFINS/CSLL) e Imposto de Renda, Contribuição Previdenciária seja descontada da remuneração dos serviços objeto do Contrato de Concessão e repassada diretamente à empresa AUTO VIAÇÃO TRANSCAP LTDA.

Como se observa, não há conformidade dos critérios que constam nas autorizações das concessionárias dos Grupos Estrutural e Articulação Regional em relação às autorizações do Grupo Local de Distribuição, embora todas as concessionárias sejam signatárias do mesmo termo de adesão.

Portanto, em face de todo o exposto, os pagamentos às empresas que prestam serviços nos terminais e bilheterias são **irregulares**, em virtude dos seguintes fatores: i) os concessionários não constituíram o Fundo de Investimentos e não

indicaram a Pessoa Jurídica responsável pela gestão do contrato; ii) ausência de evidenciação de autorização das concessionárias dos Grupos Estrutural e Articulação Regional para repasse de recursos às empresas Transcap e Movebuss; e iii) não ficou evidenciada avaliação quanto aos serviços prestados. O total dos pagamentos foi de R\$ 178,0 milhões, relativo ao período de setembro de 2019 a julho de 2020, conforme informação da SPTrans (**Conclusão 4.8**).

Manifestação da Origem (peças 71 a 84):

Não consta dos documentos encaminhados pela Origem manifestação sobre a conclusão 4.8 do Relatório Preliminar.

Análise da Coordenadoria:

Diante da ausência de manifestação da Origem sobre o apontamento em questão, mantemos a conclusão 4.8 do Relatório Preliminar.

### **3.21. Comunicação aos Órgãos de Controle**

Os contratos de concessão estabelecem nas cláusulas 3.5.1.1, 3.32.4 e 3.64 o encaminhamento ao Tribunal de Contas das seguintes informações:

O Poder Concedente comunicará aos órgãos de controle externo, sobre o devido cumprimento aos prazos limites de cada uma das fases de implantação da Rede de Referência - Regras de Transição, dispostas no Anexo VIII-8-B.

Transcorrido o prazo de 6 (seis) meses, o Poder Concedente comunicará aos órgãos de controle externo sobre a conclusão do processo de atendimento desses itens pelas Concessionárias nas vistorias realizadas.

O Poder Concedente comunicará aos órgãos de controle externo a situação do atendimento ao prazo limite de cada um dos planos de implementação elaborados de forma individualizada, quando do início dos contratos e de acordo com as propostas de mobilização de recursos de cada concessionária contratada, que serão diferentes, em termos de perfil da frota e prazos.



Com o intuito de verificar essas previsões contratuais, requisitamos à SPTrans o encaminhamento das informações que deveriam ser enviadas ao Tribunal de Contas por conta de cada previsão contratual citada acima.

Em resposta, a SPTrans apresentou por meio do SEI nº 5010.2020/0007334-0 os seguintes esclarecimentos, referentes à implantação da Rede de Referência (peça 33, fls. 299/300):

Com a ocorrência da Pandemia do COVID-19 e publicação da Portaria SMT Nº 81 de 24 de março de 2020, que em seu Artigo 4º suspende o cumprimento de obrigações contratuais cujo prazo de execução esteja em andamento, foi suspenso o início de implantação da primeira fase Rede de Referência, o que aconteceria a partir do presente mês.

Conforme relatado em outros documentos, desde o início da Pandemia esta Diretoria de Planejamento de Transporte vem realizando o acompanhamento diário sobre a operação das linhas e a demanda de passageiros e empreendendo todos os esforços junto às empresas operadoras para que seja disponibilizada uma frota operacional adequada ao atendimento da demanda das linhas de forma satisfatória, ou seja, com uma menor ocupação e, conseqüentemente, maior distanciamento entre passageiros. Tais ações estão amparadas pela cláusula 3.5.4 dos contratos de concessão que estabelece que o Poder Concedente fará as adequações das características operacionais do serviço de acordo com as necessidades de atendimento da população, das demandas da cidade,...visando sua racionalidade, eficiência, qualidade e economicidade.

A frota em operação desde o dia 25 de setembro conta com 11.160 veículos, que representam 87,1% da frota operacional programada para os dias úteis antes da Pandemia, enquanto a demanda transportada atingiu um índice médio de 56% da média dos dias úteis pré-quarentena.

Em que pesem os esclarecimentos prestados pela SPTrans, a cláusula contratual 3.5.1.1 dos contratos de concessão estabelece a obrigatoriedade do Poder Concedente comunicar aos órgãos de controle externo o cumprimento dos prazos e limites de cada uma das fases de transição da Rede de Referência.

Ainda que tenha sido suspenso o início da implantação da primeira fase da Rede de Referência, o Poder Concedente já deveria ter os prazos limites de cada uma das fases de implantação da nova Rede.

Diante disso, o Poder Concedente não está cumprindo o disposto na cláusula 3.5.1.1 dos contratos de concessão.

Já com relação a conclusão do processo de regularização das vistorias realizadas no início da operação, a SPTrans apresentou os seguintes esclarecimentos peça 33, fls. 299/300):

Além disso, informamos que em virtude da pandemia do coronavírus, visando a prevenção da proliferação do vírus e proteção à vida e segurança dos trabalhadores e usuários do Sistema de Transporte Coletivo Público de Passageiros, a Prefeitura do Município de São Paulo declarou situação de emergência e de calamidade pública por meio dos Decretos 59.283 de 16/03/20 e 59.291 de 20/03/20.

Ao contínuo, no âmbito do Transporte Público a Portaria SMT.GAB nº 081 de 24/03/20, instituiu regras, em caráter temporário e emergencial, necessárias para a plena execução do Serviço de Transporte Coletivo Público de Passageiros, determinando a suspensão de alguns prazos processuais, inclusive das determinações tratadas nos itens contratuais 3.32, 3.32.3 e 3.32.4.

Desta forma, o prazo do respectivo item contratual encontra-se em curso e suspenso pela Portaria acima mencionada, não havendo ocorrências de conclusão do processo de atendimento a esses itens pelas Concessionárias.

Em que pesem as justificativas apresentadas pela SPTrans, a comunicação a que se refere a cláusula 3.32.4 dos contratos de concessão poderia ser realizada parcialmente, em decorrência dos efeitos da pandemia. As vistorias foram realizadas para início da operação e as regularizações necessárias foram definidas nesse momento.

Portanto, é preciso que o Poder Concedente comunique formalmente este Tribunal de Contas sobre a real situação da frota verificada após a vistoria para início da

operação, bem com indique quais as pendências que foram detectadas, com o respectivo cronograma de regularização.

Por fim, a SPTrans apresentou as seguintes justificativas em relação ao prazo limite de cada um dos planos de implementação elaborados de forma individualizada (peça 33, fls. 299/300):

Conforme relatado no item anterior, com a ocorrência da Pandemia do COVID-19 e publicação da Portaria SMT Nº 81 de 24 de março de 2020, que em seu Artigo 4º suspende o cumprimento de obrigações contratuais cujo prazo de execução esteja em andamento, foi suspenso o início de implantação da primeira fase Rede de Referência, o que aconteceria a partir do presente mês.

Mais uma vez, o Poder Concedente esquivava-se da sua obrigação contratual alegando que a Portaria SMT nº 081/2020 suspendeu o cumprimento de obrigações contratuais e por consequência o início de implantação da primeira fase da Rede de Referência.

É preciso que o Poder Concedente encaminhe os planos de implementação elaborados de forma individualizada ainda que de forma parcial, pois se já foi planejada a primeira fase da Rede de Referência, com certeza os planos de implementação individualizados já estão prontos.

Diante disso, constata-se que o Poder Concedente não está cumprindo o disposto na cláusula 3.64 dos contratos de concessão. **(Conclusão 4.10)**

Manifestação da Origem (fls. 19/20 da peça 72):

Em complementação às justificativas apresentadas anteriormente sobre o disposto no item 3.5.1.1 dos contratos de concessão (SEI 5010.2020/0007334-0, Despacho interno SPTRANS/DT Nº 033717515), esclarecemos que a suspensão do início de implantação da primeira fase da Rede de Referência foi motivada inicialmente pela publicação da Portaria SMT Nº 81/20. No entanto, mesmo que a referida Portaria não estivesse em vigor, a implantação das alterações propostas não ocorreria da forma prevista no edital devido à dinâmica existente na rede de transporte coletivo público municipal por ônibus, que resultou em alterações em cerca de 4% das rotas existentes nos últimos três anos. Na

tabela a seguir pode ser visualizado o quantitativo de alterações realizadas desde o ano de 2013, que demonstra essa afirmação.

[tabela]

O acompanhamento dessa dinâmica constitui a principal atividade da Superintendência de Planejamento Operacional que propõe criação, cancelamento, reativação e alteração de linhas do sistema de transporte, sempre visando proporcionar um melhor atendimento aos usuários. Toda alteração proposta nas linhas é precedida de uma Avaliação Técnica que considera parâmetros como demanda transportada por tipo de dia e/ou por faixa horária, nível de lotação, velocidade média e tempos de percurso, cumprimento de frota e partidas, entre outros, o que possibilita a avaliação sobre o serviço que está sendo prestado e a necessidade de ajustes.

Considerando todo o exposto, apresentamos no quadro a seguir a evolução da rede de transporte desde o início de vigência dos novos contratos. No momento atual a frota em operação representa 88,25% daquela antes da Pandemia, há um ano, enquanto a oferta de lugares média por veículo passou de 82 para 72.

[tabela]

Especificamente sobre a Rede de Referência, além dos aspectos relatados sobre a dinâmica de alteração que ocorre nas linhas, não há expectativa de que a demanda transportada antes da pandemia seja resgatada nos próximos meses e, conforme já afirmado, este fato será levado em consideração numa necessária revisão da Rede de Referência e, conseqüentemente, no seu Plano de Implantação. A impossibilidade de determinar um prazo para o fim da Pandemia nos obriga a aguardar a estabilidade da operação e demanda para então proceder a uma avaliação estratégica sobre a rede de linhas existente e a proposta para o futuro.

O início de implantação da primeira fase Rede de Referência era previsto para o mês de setembro/2020, entretanto, com o advento da Pandemia, considerou-se inoportuno proceder à implantação da mesma. Como não foram estabelecidas as datas para início e conclusão de cada uma das fases previstas (prazos limites), não houve a necessidade de comunicar aos órgãos de controle.

Ainda, o enunciado do item 3.5.1 já deixa claro a necessidade de outros requisitos para a implementação da Rede de Referência, inclusive adequações de infraestrutura necessárias. Assim, por ocasião da consolidação de uma nova rede (Rede de Referência a ser revisada), conforme previsto na cláusula 3.5.1.1 dos contratos de concessão, os órgãos de controle externo serão comunicados sobre os novos prazos e fases de implantação ajustados.

Análise da Coordenadoria:

Em que pesem os argumentos trazidos pela Origem, as informações previstas nas cláusulas 3.5.1.1, 3.32.4 e 3.64 dos contratos de concessão deveriam ser encaminhadas pelo Poder Concedente aos órgãos de controle, inclusive com as justificativas para eventuais atrasos ou mudanças ocorridas durante a execução contratual e mais especificamente as impactadas pela pandemia como medida de transparência. Não foi o que ocorreu.

Diante disso, mantemos o apontamento constante do item 4.10 do Relatório Preliminar.

**3.22. Da remuneração, reajustes e reequilíbrios contratuais**

A remuneração pelos serviços de transporte é disciplinada pela Cláusula Sétima dos contratos, dispondo, sobretudo, da sistemática a ser aplicada durante a fase de transição e após implementação da Rede de Referência.

Os critérios de reajuste da remuneração estão definidos na Cláusula Oitava, em que se destacam as diferentes cestas de índices para as fases de transição e da Rede de Referência.

Por fim, a Cláusula Nona dispõe sobre as regras de aplicação da revisão quadrienal (9.1 a 9.6) e estabelece as hipóteses de reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos (9.7 a 9.19).

**3.22.1. Remuneração das concessionárias**

A Cláusula Sétima dos contratos dispõe sobre as regras de remuneração pelos serviços de transporte, sendo que durante a fase de transição, vigorarão as regras estabelecidas no Anexo IV – 4.5.1. do Edital, com base no disposto na cláusula 7.6 dos contratos:

7.6 Considerando que as inovações tecnológicas previstas requerem confiabilidade a ser garantida pelos testes de certificação e homologação, além da implantação, treinamento e respectivas

configurações do SMGO, e que tais inovações são importantes instrumentos de medição dos serviços a serem remunerados, no início de operação a concessionária será remunerada de acordo com o estabelecido no Anexo IV – 4.5.1. do Edital.

7.6.1 A fase de transição de remuneração vigorará até a implantação do SMGO, que terá prazo máximo limitado a 48 (quarenta e oito) meses após a assinatura do presente contrato.

A cláusula 7.6.2. dos contratos define a seguinte fórmula de remuneração para a fase de transição:

$$RB = Tt \times (TO/TR) \times DR \times \Delta T + AR + FOS + Arla32 + \text{Noturno}$$

Em que:

Tt = Tarifa de remuneração, com base na frota da rede atual;

TO = Tarifa Ofertada pela Contratada, apresentada no processo licitatório (proposta comercial);

TR = Tarifa de Referência estabelecida no Edital;

DR = Demanda Realizada;

$\Delta T$  = Fator de transição na remuneração;

AR = Adicional de custo para veículos com ar condicionado;

FOS = Variação de custo com a implantação de combustíveis não fósseis;

Arla32 = Remuneração do Arla32; e

Noturno = Remuneração do Serviço Noturno.

O fator de transição ( $\Delta T$ ) é um mecanismo criado para vigorar durante a fase de transição dos contratos, servindo para equilibrar a remuneração das Concessionárias às variações de demanda e frota.

$$\Delta T = \frac{\text{Demanda da semana padrão no mês inicial} \div \text{Frota operacional equivalente no mês inicial}}{\text{Demanda da semana padrão no mês n} \div \text{Frota operacional equivalente no mês n}}$$

Resumidamente, este fator atua como multiplicador da remuneração bruta (RB) das Concessionárias, podendo aumentá-la (se ele for maior que 1) ou diminuí-la (se ele for menor que 1).

Assim, caso a demanda de determinada semana fique abaixo da demanda da semana padrão, mantidas constantes as demais variáveis, o fator de transição será maior que 1.

Dessa forma, apesar de na essência a remuneração do início da operação ser baseada no passageiro transportado, sua fórmula prevê mecanismos de alavancar a remuneração a ser paga aos operadores caso a demanda fique abaixo da demanda de referência.

O gráfico a seguir mostra a variação do fator de transição de janeiro/20 a setembro/20:

Gráfico 4 - Evolução do fator de transição



Fonte: Sistema de Remuneração dos Operadores (SRO) da SPTrans

Como pode se observar pelo gráfico, até o dia 16.03.20, o fator de transição ficava próximo de 1, quando a demanda semanal efetiva convergia à demanda da semana padrão do mês inicial. No entanto, após início da pandemia de Covid-19 e o início das restrições à circulação, a demanda de passageiros caiu drasticamente

e, conseqüentemente, houve um acréscimo compensatório no fator de transição, a fim de minimizar os efeitos sobre a remuneração paga aos operadores.

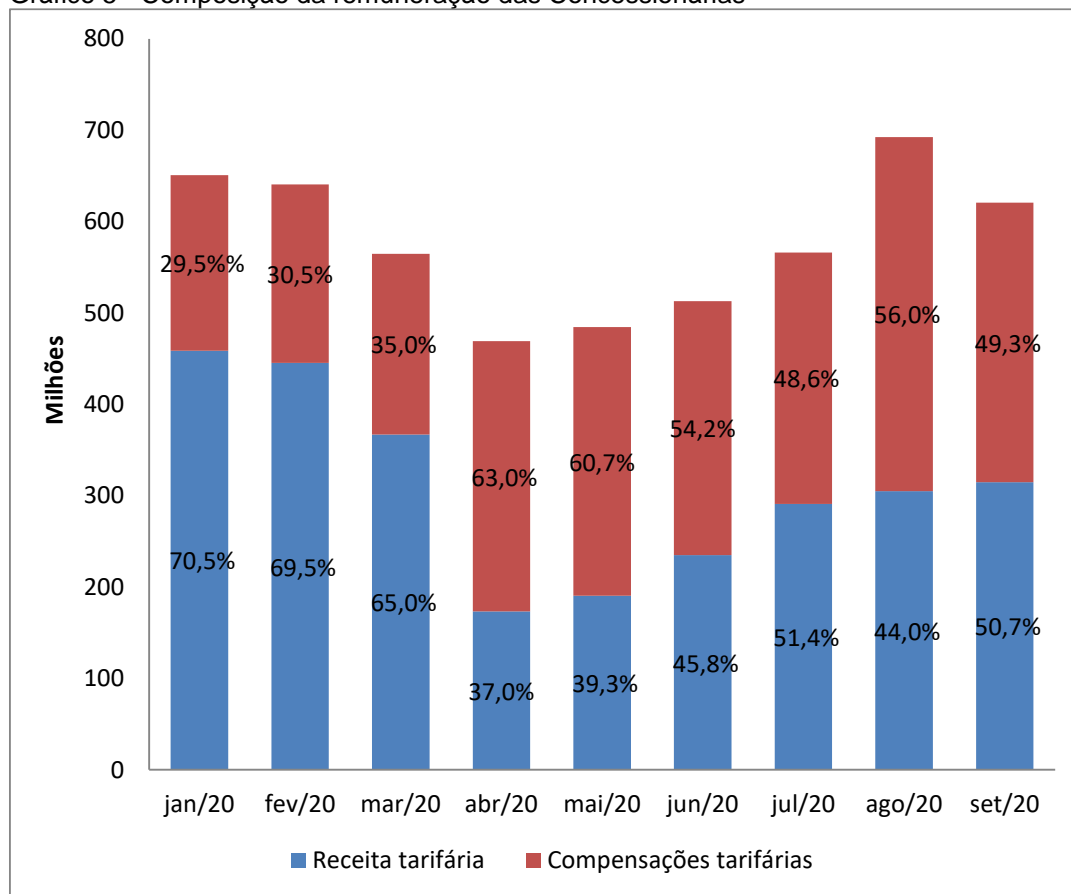
Assim, para o Grupo Local de Articulação Regional houve um pico de fator de transição de 3,5 no início da pandemia, oscilando entre 1,5 e 2,0 durante praticamente todo o período analisado.

No caso de um fator de transição igual a 2, significa dizer que a remuneração por passageiro foi considerada em dobro, ou seja, um determinado lote com remuneração por passageiro de R\$ 1,50 passou a ter o valor de R\$ 3,00.

Dessa forma, o mecanismo contratual de utilização do fator de transição sobre a remuneração dos operadores atribuiu todo o risco de demanda ao Poder Concedente, trazendo reflexos significativos aos cofres públicos no período de pandemia em que a demanda de passageiros caiu drasticamente, em infringência ao artigo 2º, inciso II da Lei Federal nº 8.987/95, além de distorcer a composição da proporção de aporte público na Conta Sistema (**Conclusão 4.20**), conforme gráfico:



Gráfico 5 - Composição da remuneração das Concessionárias<sup>7</sup>



Fonte: Elaboração própria com base em dados da DG da SPTrans e do Sistema Ábaco.

A partir do gráfico observa-se que a composição da remuneração total do Sistema era majoritariamente custeada pela tarifa paga pelos usuários entre os meses de janeiro e março de 2020.

Com a queda abrupta da demanda, que culminou no aumento do fator de transição, o aporte de capital público via subsídios passaram a ser a principal fonte de recursos da Conta Sistema, sendo que esta tendência só se reverteu novamente no mês de setembro/20, mas ainda assim representando quase 50% dos recursos.

<sup>7</sup> A soma da receita tarifária e dos subsídios difere da remuneração total das Concessionárias devido à defasagem entre a operação e o pagamento desses subsídios (regime de caixa).

Manifestação da Origem (fls. 15/18 da peça 83)

A SPTrans afirma que a avaliação do Relatório de Auditoria é de que o fator de transição, no período da pandemia, atribui todo risco de demanda ao Poder Concedente, traz reflexos significativos aos cofres públicos e distorce a composição da proporção de aporte público, aumentando a participação das compensações tarifárias na remuneração dos operadores.

Aduz que o Fator de Transição é contratual, expresso na cláusula 7.6.2. dos contratos e, portanto, totalmente legítimo.

Acrescenta:

Na cidade de São Paulo, foi decretada situação de emergência conforme Decreto Municipal nº 59.283, de 16 de março de 2020. Pelo Decreto, coube à Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes, entre outras atribuições, a adequação da frota de ônibus à demanda transportada, bem como o regramento da remuneração pelos serviços executados. Com a edição do Decreto Municipal nº 59.283, a SMT expediu a Portaria nº 087/20-SMT GAB, de 17/04/2020, instituindo regras em caráter temporário e emergencial, com efeitos a partir de 17 de março de 2020, para a plena execução do Serviço de Transporte Coletivo Público de Passageiros, bem como para a regulação da forma de remuneração dos serviços executados. O regramento visa também a manutenção dos empregos do setor e o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão, estabelecendo regras de remuneração dos veículos em operação e, também, dos veículos não operacionais, que estão à disposição do Poder Público para operação a qualquer momento.

[...]

Sobre o Fator de Transição contratual, cabe esclarecer que os operadores são remunerados por passageiro transportado, com aplicação do Fator de Transição. O Fator de Transição ( $\Delta T$ ) multiplica a remuneração das concessionárias, podendo aumentá-la, se maior que 1, ou diminuí-la, se menor que 1 [...].

Afirma, ainda, que o fator de transição depende de duas variáveis: demanda e frota e que a demanda é apenas metade do fator de transição. Aduz que o relatório da Auditoria se ateve unicamente à demanda.

Segue apresentando seus argumentos:

Para ilustrar de maneira simplificada o impacto do Fator de Transição ( $\Delta T$ ) na remuneração, suponhamos que a demanda de passageiros caia para 50% do normal, e que a frota, ajustando-se à

queda de demanda, também caia para 50% do normal. Nesse caso, teríamos:

$$\Delta T = \frac{\text{Demanda da semana padrão inicial}}{\text{Demanda da semana padrão no mês}} \times \frac{\text{Frota operacional equivalente no mês}}{\text{Frota operacional equivalente inicial}} = \frac{100\%}{50\%} \times \frac{50\%}{100\%} = 1$$

Ou seja, se a frota cair na mesma proporção da queda da demanda de passageiros, o Fator de Transição ( $\Delta T$ ) será igual a 1 e não influenciará na remuneração dos operadores.

[...]

Deve ficar claro que o Fator de Transição ( $\Delta T$ ) permite um equilíbrio dinâmico na remuneração, de forma que o valor remunerado permanece condizente com o volume de serviços prestados, o que é totalmente contrário à tese de desequilíbrio que se pode abstrair, enquanto o foco de análise se limitar apenas à parte da demanda.

Nesta situação emergencial de pandemia, os ônibus, por questões de saúde pública, têm circulado com níveis menores de lotação. O Poder Concedente, visando proporcionar o distanciamento entre os passageiros, decidiu manter a frota operacional em patamares próximos aos de uma situação normal de operação, apesar de a demanda estar em patamar inferior. Se o Poder Público tivesse reduzido a frota com a mesma variação da redução da demanda, com prejuízo ao controle epidêmico, o Fator de Transição praticamente não teria sido alterado. Ora, não é razoável supor que o Poder Público unilateralmente determine uma operação com frota superior à demanda, deixando de aplicar o Fator de Transição contratual na remuneração e fazendo os operadores arcar com todos os custos da decisão de política pública. Seria uma proposta insustentável e de visível desequilíbrio econômico do sistema, conforme cláusula 9.18.1 dos contratos:

*"9.18. Constituem motivos para análise de eventual desequilíbrio econômico-financeiro deste contrato de concessão, quando comprovado o seu impacto direto nas condições pactuadas da concessão, a:*

*9.18.1. Modificação unilateral imposta pelo Poder Concedente das condições de execução deste contrato, que importe variação de custos, para mais ou para menos, exceto aquelas contempladas pela fórmula de remuneração estabelecida na Cláusula Sétima."*

Pelo exposto, verifica-se que o argumento do Relatório da Auditoria do TCM de que na pandemia o Fator de Transição na remuneração atribui todo o risco de demanda ao Poder Público não abrange todo o contexto da situação, na qual o Poder Público tem determinado uma operação com quantidade de frota acima do nível de demanda transportada.

Além disso, no cálculo mais detalhado do Fator de Transição, os operadores tem risco de demanda. Em nossa explicação

simplificada sobre o Fator de Transição, para efeitos didáticos não mencionamos que, se a demanda cair mais de 1%, como no caso do período da pandemia, o operador necessariamente perderá 1% de sua remuneração. Isto está expresso contratualmente no item 2.2.2.4 do Anexo IV-4.5.1 dos contratos, e foi mantido no período da pandemia.

[...]

Se o Fator de Transição de fato trouxe reflexos significativos aos cofres públicos, a remuneração no período teria aumentado, afinal o Fator de Transição faz parte do cálculo da remuneração dos operadores. A tabela a seguir apresenta a evolução da remuneração, considerando também a parcela "Ajuste Frota Operante" que está diretamente relacionada ao Fator de Transição. A partir de 17/03/20, com o início da pandemia, de fato o valor isolado do Efeito Fator de Transição aumenta, porém a Remuneração sem Fator de Transição diminui, e no cômputo geral, a remuneração cai em relação ao período anterior à pandemia. A média mensal de remuneração cai de R\$ 647,7 milhões (out/19 a fev/20) para R\$ 490,3 milhões (abr/20 a set/20). Nesse sentido, o aumento do Fator de Transição na pandemia significa apenas que sua função é estabelecer um equilíbrio dinâmico na remuneração de forma a compatibilizar a remuneração aos serviços prestados, não representando aumento de remuneração ou reflexos significativos aos cofres públicos.

[...]

O enfoque do TCM parece restrito à questão das finanças públicas e à redução dos subsídios públicos, enquanto a realidade se apresenta de maneira bem mais complexa. Neste período atípico de pandemia, as questões sociais e econômicas não podem ser ignoradas. A NTU - Associação Nacional dos Transportes Urbanos - tem noticiado que a pandemia, até setembro/20, provocou uma redução no setor de 27.397 postos de trabalho no país, interrupção da operação de 10 empresas e 1 consórcio operacional, e paralizações em 47 sistemas de transporte. Na cidade de São Paulo, até o momento, a situação tem sido distinta do quadro apresentado pela NTU, de demissões, interrupções e paralizações, em parte porque o Fator de Transição definido contratualmente tem mantido um equilíbrio dinâmico da remuneração, compatibilizando-a com o serviço devidamente prestado.

### Análise da Coordenadoria

Ainda que entendamos que a fórmula de cálculo do fator de transição não seja a melhor possível, concordamos que se trata de disposição contratual.

É fato também que a queda na demanda foi maior que a queda da frota, o que é esperado em razão da necessidade de distanciamento social. Caso a frota tivesse sido reduzida na mesma proporção, haveria menor influência na remuneração dos operadores. Além disso, ainda que os subsídios tenham aumentado consideravelmente no período, a remuneração das contratadas apresentou redução.

Pelas razões expostas, entendemos que esse item da conclusão pode ser considerado superado.

### **3.22.2. Reajustes contratuais**

O reajuste da remuneração dos concessionários é disciplinado pela Cláusula Oitava dos contratos, o qual ocorrerá anualmente sempre no mês de maio.

Tendo em vista a fase de transição operacional, o reajuste durante esse período é disciplinado pelas cláusulas 8.6 e 8.7:

8.6. A tarifa de remuneração (Tt) definida no Anexo IV-4.5.1, será reajustada com peso de: 50% da menor variação entre o reajuste médio de convenções coletivas do setor de serviços do Estado de São Paulo no mês de maio apurado pelo Salariômetro da FIPE, e o reajuste definido em Convenção coletiva da categoria trabalhista; 30% da variação do IPC/FIPE; e 20% da variação do preço do diesel S10 apurado pelo Levantamento de Preços da ANP – Agência Nacional de Petróleo, considerando o preço distribuidora – preço médio - para o Município de São Paulo.

Requisitamos à SPTTrans a memória de cálculo da aplicação do reajuste da tarifa de remuneração da fase de transição e da rede de referência a preços de maio/20.

Em resposta, a Diretoria de Gestão da Receita e Remuneração (DG) da SPTTrans respondeu que não foi calculado e aplicado o reajuste sobre a tarifa de remuneração da fase de transição devido ao desconhecimento sobre a celebração de reajuste salarial em convenção coletiva da categoria trabalhista.

Não obstante o desconhecimento sobre reajustes salariais da categoria em convenções coletivas, a fórmula de reajuste da tarifa de remuneração na fase de

transição é composta por uma cesta de indicadores, sendo que há, ainda, a incidência da variação do IPC/FIPE e do preço do diesel S10.

Dessa forma, a SPTrans deixou de proceder ao reajuste da tarifa de remuneração da fase de transição ao alegar desconhecimento sobre realização de reajuste definido em convenção coletiva da categoria trabalhista, não fazendo incidir a variação do IPC/FIPE e do preço do diesel S10 sobre a remuneração dos serviços, em infringência à cláusula 8.6 dos contratos. **(Conclusão 4.21)**

#### Manifestação da Origem (fl. 18 da peça 83)

A SPTrans afirma que:

O reajuste anual previsto em contrato foi aplicado em 11/12/2020, a partir da remuneração da operação do dia 04/12/2020, e retroativamente ao período de operação de 01/05/20 a 03/12/2020, conforme pode ser verificado nos sistemas financeiro (SIAF) e de remuneração (SRO), aos quais os técnicos do TCM têm acesso. Portanto, não há infringência à cláusula 8.6 dos contratos.

#### Análise da Coordenadoria

À época da realização da Auditoria não tinha havido aplicação do reajuste, o que ocorreu posteriormente para período retroativo. Dessa foram, entendemos superado esse item do relatório.

#### **3.22.3. Revisões quadrienais**

As revisões quadrienais estão disciplinadas nas cláusulas 9.1 a 9.6 dos contratos, sendo que, por terem completado o primeiro ano de execução, não há ainda o que se falar em sua realização.

No entanto, a cláusula 9.4 determina que a revisão quadrienal será precedida de avaliações anuais da execução contratual. Assim, de acordo com a cláusula 9.5, as avaliações anuais deverão balizar o teto da Taxa Interna de Retorno (TIR), definida em 9,85% ao ano inicialmente e alterada para 9,1% ao ano após redução do prazo contratual de 20 para 15 anos.

Nessa esteira, perguntamos à SPTrans se foi realizada a avaliação anual para aferição da TIR dos contratos para o primeiro ano de operação.

Em resposta, a DG alegou que a avaliação anual ainda não foi realizada em virtude do prazo de 1 ano ter se completado em setembro/20, sendo que ainda há cálculos e revisões de remuneração a serem efetuados.

Ainda, alega que em virtude das Portarias 081 e 087/20-SMT.GAB, as Ordens de Serviço estão limitadas à quantidade de veículos programados diariamente, os indicadores de qualidade não são considerados hábeis para fins de medição, entre outras determinações contidas nos instrumentos normativos citados, concluindo com o seguinte argumento:

Desta forma, desde o início da operação em 09.09.19, são praticamente 6 meses com as regras contratuais, dois quais 3 meses são atípicos (dezembro/19, janeiro/20 e fevereiro/20), e outros 6 meses também são atípicos sob a situação da pandemia. Isto demonstra um ano totalmente adverso e temerário para uma avaliação anual, motivo pelo qual entendemos que, do ponto de vista técnico, e dadas as circunstâncias excepcionais mencionadas, a avaliação anual neste caso fica prejudicada, salvo melhor juízo.

Ainda em sua resposta, a DG entende que as cláusulas 9.4 e 9.5 introduziram um problema técnico e conceitual, sendo que a TIR é um indicador que considera todo o prazo contratual do projeto, não se tratando de um indicador anual.

No Acompanhamento de Edital (TC 3.825/2015), esta Auditoria já havia se manifestado sobre a aplicabilidade deste dispositivo, no sentido de não gerar incentivos à eficiência dos concessionários, uma vez que quaisquer ganhos que levem a um aumento da TIR das empresas não serão captados por elas.

Também destacamos que para aferição da variação da TIR anualmente é necessário conhecer toda a estrutura contábil e de custos das empresas. No entanto, essa avaliação ficaria prejudicada em virtude da inexigência de criação de uma Sociedade de Propósito Específico pelo vencedor de cada lote.

Assim, entendemos que a avaliação anual prescrita na cláusula 9.5 é de difícil aplicabilidade tanto neste primeiro ano de execução dos contratos devido à pandemia de Covid-19, quanto durante todo o prazo contratual em virtude das dificuldades de se conhecer toda a estrutura contábil das empresas além de não gerar incentivos à eficiência dos concessionários, uma vez que esses ganhos seriam absorvidos pelo Poder Concedente imediatamente.

Dessa forma, concordamos com as alegações trazidas pela SPTrans que, corroboradas com as constatações levantadas por esta Auditoria no Acompanhamento do Edital, nos levam a recomendar a aferição da TIR apenas nas revisões quadrienais ou quando ensejarem hipóteses de reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos entre estas revisões, possibilitando assim absorção de eventuais ganhos de produtividade pelas concessionárias e tempo hábil para o corpo técnico da SPTrans aferir da melhor forma possível a TIR dos contratos.

#### **3.22.4. Reequilíbrios econômico-financeiros**

As cláusulas 9.7 a 9.19 dos contratos dispõem sobre as hipóteses de reequilíbrio econômico-financeiro e os mecanismos para sua realização.

A cláusula 9.8. dispõe sobre os pré-requisitos essenciais para fundamentar os reequilíbrios:

9.8. Respeitado o disposto nos §§ 3º e 4º do art. 9º da Lei Federal nº 8.987/95 e alterações, são pré-requisitos essenciais para fundamentar o reequilíbrio econômico-financeiro deste contrato de concessão fatos ou causas que sejam:

9.8.1. Imprevisíveis.

9.8.2. Estranhos à vontade do Poder Concedente ou do Concessionário.

9.8.3. Inevitáveis.

9.8.4. Causadores de significativo e irreversível desequilíbrio econômico-financeiro deste contrato.

Por sua vez, a cláusula 9.15. estabelece o seguinte:



9.15. O reequilíbrio, quando cabível, poderá ser concedido através dos procedimentos exarados a seguir:

9.15.1. Revisão dos parâmetros indicados nas fórmulas de remuneração da Cláusula Sétima.

9.15.2. Alteração do prazo deste contrato.

9.15.3. Indenização.

9.15.4. Alteração de serviços, volume e cronograma de investimentos.

9.15.5. Associação das formas anteriores.

O 1º Termo de Aditamento (TA) aos contratos estabeleceu, em sua cláusula 2.3, que fica proibida a utilização de veículos a partir de 12 anos, ressalvados os miniônibus, cuja proibição incide sobre a idade de 9 anos.

Por sua vez, enquanto na modelagem econômica os veículos findam sua vida útil ao final do 10º ano, em consonância com a cláusula 3.35 dos contratos, o 1º TA permite a operação do veículo por mais um ano, caracterizando descompasso entre a forma de execução contratual e os parâmetros adotados para fins de remuneração.

Por sua vez, o 2º TA aos contratos (3º TA para os Lotes AR0 e AR9) estabelece, em sua Cláusula Primeira, a alteração da idade média da frota no período de 01.07.20 a 01.01.23, que passou de 5 para 6 anos.

A exemplo do que ocorre com a idade máxima dos veículos, a alteração da idade média da frota afeta o fluxo de caixa do estudo de viabilidade, alterando o valor estimado dos contratos, uma vez que desloca para o futuro a necessidade de renovações da frota.

Ademais, os reiterados descumprimentos de viagens, abordados no item 3.17.1. deste Relatório, sem qualquer providência da SMT para seu cumprimento, a despeito das penalidades aplicadas, ensejam o reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos, uma vez que a economia nos custos variáveis não realizados suplanta o dispêndio das concessionárias com o pagamento das multas.

Dessa forma, a alteração da idade máxima dos veículos, da idade média da frota e os reiterados descumprimentos de viagens com reflexos nos custos variáveis desfaz o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, em descumprimento ao disposto na cláusula 9.8. **(Conclusão 4.22)**

Ainda, conforme abordado no item 3.15.3 deste Relatório, a despeito da permissão ou não da utilização do motor dianteiro, o estudo de viabilidade foi construído com a utilização de veículos com motor traseiro, cujo preço é superior ao do veículo fabricado com motor dianteiro. Assim, a partir do momento em que se permitiu a inserção de tais veículos no Sistema de Transporte, deveria ter ocorrido o reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos, por meio de alteração do fluxo de caixa de cada um dos lotes afetados.

Por fim, em síntese, tendo em vista o prazo de 12 meses para requerer o reequilíbrio econômico-financeiro, recomendamos sua imediata recomposição com fulcro na cláusula 9.15 dos contratos para os casos de alteração da idade máxima e idade média da frota; para os impactos gerados pelos reiterados descumprimentos de viagens com reflexos nos custos variáveis das concessionárias; bem como para os impactos financeiros da utilização de veículos com motor dianteiro. **(Recomendação 4.30)**

Manifestação da Origem (fls. 18/20, 22/23 e 110/117 da peça 83)

A Gerência de Direto Público manifestou-se conjuntamente sobre os itens 4.22 e 4.30, razão pela qual optamos por mantê-los dessa forma.

A Gerência de Direito Público da SPTrans afirma que (fl. 110/117 da peça 83):

[...] a Superintendência de Receita e Remuneração (DG/SRR) teceu valiosas considerações a respeito das impropriedades da metodologia de cálculo exposta no item 3.17.1 do relatório de auditoria, em função de (i) consideração indevida de viagens não monitoradas como viagens não cumpridas; (ii) aplicação indevida a todo o Sistema de um percentual único de custos variáveis; (iii) utilização de dados do SBE, que não monitora cumprimento de viagens; e (iv) ausência de apresentação da memória de cálculo.

Entende, ainda, que não é cabível o reequilíbrio econômico-financeiro e justifica:

Percebe-se o acertado intuito do Tribunal de impedir que os concessionários enriqueçam indevidamente por deixarem ônibus lotados e com partidas menos frequentes. Esta também é uma preocupação da SPTrans, como gestora do Serviço de Transporte Coletivo Público de Passageiros. Porém, a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro dos Contratos de Concessão pode não ser a maneira adequada de perseguir esse objetivo.

Eventuais descumprimentos pelos concessionários, ainda que reiterados, não parecem consistir em evento extraordinário ensejador de desequilíbrio econômico-financeiro – ao menos não no sentido aplicável aos Contratos de Concessão.

Segundo o item 9.8 dos Contratos de Concessão, colacionado no relatório de auditoria, são “pré-requisitos essenciais para fundamentar o reequilíbrio econômico-financeiro” fatos ou causas que sejam:

*9.8.1. Imprevisíveis.*

*9.8.2. Estranhos à vontade do Poder Concedente ou do Concessionário.*

*9.8.3. Inevitáveis.*

*9.8.4. Causadores de significativo e irreversível desequilíbrio econômico-financeiro deste contrato.*

[...]

No caso em debate, os encargos assumidos pelos concessionários aparentam ser os mesmos que os previstos no edital de concorrência e nas propostas comerciais: as condições de serviço não foram alteradas, o Poder Concedente não suprimiu nenhuma exigência contratual, e os pressupostos da composição de custos não se alteraram.

Permanecendo as condições, não parece existir evento ensejador de reequilíbrio econômico-financeiro. O encargo de atendimento da programação de viagens permanece e, por evidente, a programação deve ser atendida conforme estabelecido pela SPTrans. Por outro lado, se a remuneração pactuada vier a ser revista em razão da diminuição desses custos variáveis, ter-se-á que revisar novamente os Contratos quando aumentar-se o número de viagens exigidas.

[...]

A propósito, veja-se que a revisão contratual proposta pela auditoria se aproxima de uma glosa, na medida em que se descontaria a remuneração da contratada para reparar o dano

sofrido pela contratante ao pagar por um serviço que aparentemente não atende aos requisitos contratuais.

[...]

Nesse sentido, ressalte-se que a remuneração é apurada por passageiro transportado, e não por quilômetro monitorado. Logo, o proposto pela auditoria vai além do que dispõe os Contratos de Concessão e pretende introduzir uma nova forma de remuneração.

[...]

Além disso, o contrato de concessão de serviço público segue um regime diferente daquele da empreitada. Em uma concessão, o Poder Concedente não compra viagens ou quilômetros, mas transfere a execução da atividade a um particular.

Segundo a Lei Federal nº 8.987/1995, a concessão tem por objeto a delegação da prestação de um serviço a uma empresa ou consórcio de empresas que desempenharão essa atividade por sua conta e risco. Assim, o concessionário assume o risco da realização, ou não, da demanda, bem como dos custos necessários para atender a demanda realizada.

[...]

No mais das vezes, a redução de custos buscada pelos concessionários se dá por meios lícitos, como pela negociação de preços menores para seus insumos. Algumas vezes, ocorre de o concessionário buscar reduzir custos por meios ilícitos, como pelo descumprimento dos parâmetros de qualidade ou regularidade. Tais condutas devem ser reprimidas, sem dúvida, mas não por meio da revisão contratual, e sim por penalidades.

Os Contratos de Concessão do Serviço de Transporte Coletivo Público de Passageiros estabeleceram, além das multas operacionais, outros mecanismos para coibir o descumprimento de viagens, impactando direta e indiretamente a remuneração dos concessionários.

[...]

Como dito, é fundamental coibir o descumprimento de viagens e evitar que o contribuinte e os usuários paguem a mais por um serviço de pior qualidade. Contudo, a revisão contratual nos termos propostos pela auditoria contraria o regime de concessão e pode provocar insegurança jurídica perniciosa para a continuidade do serviço público.

[...]

Finaliza afirmando que os contratos de concessão estabeleceram a revisão periódica quadrienal como mecanismo para que a taxa interna de retorno não ultrapasse a contratada e que se a equação econômico-financeira estiver

desequilibrada favoravelmente aos concessionários, é no âmbito da revisão periódica que a remuneração será devidamente alinhada, ocasião em que todos os diversos aspectos econômicos serão avaliados.

Ainda, a Gerência de Estudos Econômicos da SPTrans (fls. 18/20) traz argumentos na mesma linha dos apresentados pela Gerência de Direito Público, de que a alteração da idade máxima e idade média em aditivos contratuais e os descumprimentos de viagens não se enquadram no disposto pela cláusula contratual 9.8 como imprevisíveis, estranhos à vontade das partes, inevitáveis e causadores de significativo e irreversível desequilíbrio econômico-financeiro. Também entende que a cláusula 9.1 garante a revisão de quatro em quatro anos, ocasião de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro.

Alega ainda, em síntese:

No item 3.22.4 do Relatório, que fundamenta o item 4.22 da conclusão do Relatório, argumenta-se que a alteração temporária da idade máxima dos veículos no 1o. Termo de Aditamento e a alteração temporária da idade média da frota no 2o. Termo de Aditamento (3o. para o lote D10) afetam o fluxo de caixa do estudo de viabilidade, alterando o valor estimado dos contratos, uma vez que desloca para o futuro a necessidade de renovações da frota. Portanto, seriam motivos de desequilíbrio econômico-financeiro.

Porém, o item 2.1 do 1o. Termo de Aditamento, em contraponto à alteração temporária da idade média, estabeleceu glosa na remuneração para veículos acima de 7 anos (Miniônibus) e 10 anos (demais veículos), de modo a não remunerar o investimento em veículos com idade acima da considerada nos estudos de viabilidade econômico-financeira. Trata-se assim de mecanismo que ajusta de forma dinâmica a remuneração dos operadores nos casos de operar com veículos acima da idade e que, em decorrência, aumentam a idade média da frota. [...] a remuneração dos operadores do sistema, até setembro/20, foi glosada em R\$ 51.483.157,00, representando economia para o Poder Público, e não desequilíbrio econômico-financeiro.

Grupo	Glosa
Estrutural	R\$ 13.490.540
Local de Articulação Regional	R\$ 10.776.056
Local de Distribuição	R\$ 27.216.561
<b>Total</b>	<b>R\$ 51.483.157</b>

Cita ainda que:

[...] desde o início dos novos contratos de concessão, foram tomadas todas as providências para aplicação da fiscalização eletrônica de viagens em todos os dias da semana e em todas as faixas horárias, interrompendo-se o procedimento apenas com o início da pandemia, pela dificuldade em se ter uma programação fixa de viagens.

No item 3.16.1 do Relatório do TCM, é calculada a quilometragem não operada, e argumenta-se que é um cálculo conservador pois considera-se também a quilometragem efetuada acima da OSO, e sem expurgos.

Não tivemos acesso à memória de cálculo que fundamenta o Relatório, e portanto nossa análise se restringe ao texto do documento. No item 3.17.1, informa-se que os dados de viagens tem como fonte também o SBE - Sistema de Bilhetagem Eletrônica. Porém, o SBE é utilizado pela SPTrans para contabilização de passageiros.

Quanto à metodologia adotada no Relatório, cabe observar que a quilometragem monitorada, utilizada no Relatório do TCM, não pode ser tratada como sinônimo de quilometragem realizada. Reiteraremos exemplo citado em outros expedientes, com os dados monitorados da operação de 23/05/19.

[...]

Afirma que 9% do tempo monitorado em 23/05/19 era de eventos inválidos (desconhecida, não finalizada, sem comunicação, tempo parado). Discorda do procedimento da Auditoria, de tratar todos os eventos inválidos como descumprimento de serviços. Entende que podem ser atribuídos a viagens realizadas, mas para as quais não foi possível efetuar o monitoramento.

Discorda ainda do percentual aplicado como custo variável, de 29,8%, já que os custos de combustíveis, rodagem e lubrificantes deveriam ser calculados linha a linha, atribuindo para cada linha a quilometragem por tipo de veículo, uma vez que os veículos possuem índices de consumo diferentes. Além disso, acrescenta:

O Relatório do TCM incluiu também o custo de peças e acessórios, que não é calculado em função da quilometragem, mas em função do investimento na frota (% sobre o preço do veículo novo). Portanto, há um problema quando, em função da quilometragem estimada que não teria sido realizada, atribui-se o custo de peças e acessórios que não é calculado pela quilometragem.

Sobre a recomendação 4.30 (fls. 21/22 da peça 83), além do que já foi colocado quanto ao item 4.22, acrescenta que há um equívoco sobre a questão de motor dianteiro que precisa ser esclarecido. O preço de veículo considerado para a tecnologia de ônibus Básico foi de veículos com motor dianteiro, e, para a tecnologia de ônibus Padron, de motor traseiro, de preço superior. Afirma que essa é a realidade dos ônibus que operam no sistema municipal, na qual a tecnologia de ônibus Básico tem motor dianteiro e o ônibus Padron, motor traseiro.

Esclarece, em síntese:

Como foi explicado nos nossos esclarecimentos ao item 4.20 do Relatório da Auditoria do TCM, o Fator de Transição na remuneração considera não apenas a variação de demanda, mas também a variação de frota, mais especificamente de frota operacional equivalente.

[...]

A equivalência da frota operacional é determinada pelo índice de equivalência de frota, que consiste nas diferenças de remuneração por tipo de veículo, conforme detalhado nos Editais de Licitação. O Anexo IV-4.5.1 dos contratos apresenta na Tabela 2 os valores dos índices de equivalência.

[...]

De forma didática, se uma concessionária operar com veículo Básico (motor dianteiro) com índice de equivalência de 1,0000, quando sua remuneração considerou veículo Padron (motor traseiro) de índice de equivalência 1,1164, o efeito isolado no Fator de Transição será de multiplicar sua remuneração pelo quociente  $1,0000/1,1164$ , que é igual a 0,8957, ou seja, sua remuneração será automaticamente reduzida em 10,43% ( $1 - 0,8957$ ) quanto a este veículo em específico.

Este é mais um exemplo de como o Fator de Transição, ao contrário de provocar desequilíbrio, atua como fator dinâmico de equilíbrio econômico-financeiro na remuneração. Devido ao Fator de Transição na remuneração, a questão de ônibus com motor dianteiro não é motivo para reequilíbrio imediato da equação econômico-financeira.

### Análise da Coordenadoria

As alterações contratuais de que trata o item 4.22 da conclusão são aquelas trazidas expressamente na recomendação do item 4.30, quais sejam: alteração

de idade máxima e idade média da frota, utilização de veículos com motor dianteiro e reiterados descumprimentos de viagens.

Quanto à idade da frota, entendemos válida a argumentação da Origem de que o TA 1 trouxe a previsão de glosas para veículos acima de 7 anos (Miniônibus) e 10 anos (demais veículos), de modo a não remunerar o investimento em veículos com idade acima da considerada nos estudos de viabilidade econômico-financeira. Entretanto, deve-se atentar para o fato de que tal critério aplica-se apenas durante o período de transição. Além disso, deve-se considerar que ainda que não tenha impacto financeiro, o conforto e a segurança ficam mais comprometidos com o aumento da idade dos veículos.

Sobre a utilização de veículos com motor dianteiro, concordamos que não é caso para equilíbrio econômico-financeiro durante o período de transição. Entretanto, não se deve perder de vista a razão da previsão contratual, de dar mais conforto aos motoristas e usuários, já que, simplificada, o motor traseiro reduz a trepidação e o barulho, razão do apontamento 4.4, em que se constata que, à exceção das concessionárias Consórcio KBPX (AR7) e Gato Preto (AR8), todas as demais concessionárias do Grupo Local de Articulação Regional colocaram em operação, no início da concessão, veículos com motor dianteiro.

Sobre os descumprimentos de viagens, concordamos que o mais acertado seja realizar o ajuste quando da revisão quadrienal.

Quanto aos cálculos da Auditoria sobre as viagens não realizadas, não podemos concordar com a Origem, pois os dados são provenientes do sistema SIM e as viagens eventualmente não registradas não são tão significativas. Quanto ao número de 9% de viagens inválidas, trata-se de dados de um único dia e ainda relativo a período anterior. Entendemos que essa diferença não é tão relevante a ponto de invalidar as análises efetuadas.

Especificamente quanto aos custos variáveis não incorridos, deve-se levar em conta que nosso questionamento se refere às premissas que basearam o cálculo



dos custos do sistema de transportes, custos estes utilizados para o cálculo do valor por passageiro, que é o critério pelo qual os concessionários são remunerados.

Apesar das ressalvas apresentadas em nossa manifestação, entendemos que podem ser considerados superados os itens 4.22 e 4.30 da conclusão.

### **3.23. Da Fiscalização dos Serviços**

#### **3.23.1. Aplicação de penalidades por descumprimentos de partidas/viagens em dias úteis (G-64)**

A Portaria SMT.GAB nº 087/18 (RESAM) prevê, em seu artigo 6º, que as infrações por descumprimento de viagens (G-64) serão fiscalizadas por meio de sistema eletrônico, sendo desconsideradas as infrações de descumprimento de partidas ocorridas na mesma linha, faixa horária e sentido.

O descumprimento de viagens é definido como o descumprimento de partida ou um cumprimento da partida sem que se complete o trajeto total. Esse percurso é composto de pontos notáveis no início, durante o percurso e no final. Caso o ônibus não “cruze” um desses pontos notáveis, o Sistema Integrado de Monitoramento (SIM) contabilizará como um descumprimento de viagem.

A fórmula de cálculo, conforme previsto no Regulamento de Sanções e Multas é a seguinte:

$PEN = MIG \times [1 - ICVr]$ , onde:

PEN – Penalidade por linha, faixa horária e sentido

MIG – Valor de Referência da Multa (G-64)

ICVr – Índice de Cumprimento de Viagens para RESAM da linha, faixa horária e sentido

Conforme previsto no § 3º do artigo 6º, as viagens programadas para fins de cálculo do ICVr deverão ser ajustadas pelos efeitos da velocidade real da linha em relação à velocidade programada, considerando para isto o tempo de ciclo programado em

relação ao tempo de ciclo realizado e os efeitos de eventuais distorções nas faixas horárias subsequentes.

O ICVr considera a quantidade de viagens realizadas pelo operador em relação às viagens programadas da OSO. Seu valor é obtido por meio do quadro de Partidas Programadas, veículo a veículo, de acordo com o limite programado por faixa horária e com a utilização do tempo monitorado do respectivo dia de operação. O cálculo da penalidade considerará também ajustes de compensação entre faixas horárias, eventos atípicos e qualidade do sinal monitorado.

O acompanhamento desse tipo de infringência contratual é de grande relevância devido ao conseqüente desrespeito ao princípio da regularidade na prestação do serviço adequado, estabelecido na LF nº 8.987/95. A tabela a seguir mostra a quantidade de viagens descumpridas para cada contrato no período analisado e os valores dos autos de infração referentes às penalidades G-64:

Tabela 28 - Multa por descumprimento de viagem - por contrato

Empresa / Consórcio	Contrato	Multas G64 aplicadas (R\$)	Viagens descumpridas limitadas à OSO	Valor da multa por descumprimento (R\$)
Cons. Transvida	29/19	86.585	16.202	5,34
Cons. Bandeirante	30/19	157.964	9.682	16,32
Sambaíba	31/19	354.500	74.616	4,75
Metrópole	32/19	730.265	85.406	8,55
Express	33/19	292.723	43.584	6,72
Via Sudeste	34/19	529.651	49.068	10,79
Mobibrasil	35/19	41.289	3.269	12,63
Cons. kbpx	36/19	103.010	12.474	8,26
Gato Preto	37/19	103.293	13.867	7,45
Cons. Transvida	38/19	241.959	20.181	11,99
<b>Total</b>		<b>2.641.239</b>	<b>328.349</b>	<b>8,04</b>

Fonte: DO/SPTtrans e SIM

Período de 09.09.19 a 29.02.20

A tabela mostra que os operadores deixaram de realizar 328.349 viagens no período analisado. Em média, cada viagem não realizada gerou uma penalidade de apenas R\$ 8,04.

Conforme constou do item 3.17.2.2, os custos variáveis não incorridos em virtude do descumprimento das viagens programadas foram de 10,2 milhões. Se compararmos esse valor ao das penalidades aplicadas (R\$ 2,6 milhões), fica ainda mais evidente sua incapacidade de inibir os descumprimentos, pois financeiramente, o descumprimento de viagens é compensador.

Ainda que em um primeiro momento possa parecer que se deveria descontar os valores que a empresa deixou de receber em tarifa pela não realização da viagem, um olhar mais cuidadoso sobre o funcionamento do sistema de transportes mostra que o passageiro que deixou de viajar em um ônibus não tem alternativa a não ser aguardar o próximo. Isso é tão mais verdadeiro quanto mais distante do centro o usuário reside. Ou seja, como já dito anteriormente, há um ganho financeiro por parte das empresas e um prejuízo ao usuário, que deverá aguardar mais tempo no ponto de ônibus e terá de enfrentar uma viagem com maior lotação.

Enfatizamos que o valor irrisório das multas representa, de forma inequívoca, um estímulo ao descumprimento de viagens.

Ante o exposto, a SPTrans infringiu a cláusula 2.2.8 dos contratos e o artigo 29, inciso II da LM nº 13.241/01 ao deixar de aplicar as penalidades relativas a descumprimentos de viagens de maneira eficaz, uma vez que os valores descontados das empresas foram muito inferiores à economia relativa aos custos variáveis não incorridos pelas empresas. **(Conclusão 4.23)**

#### Manifestação da Origem (fl. 21 da peça 83)

No item 3.23.1 do Relatório da Auditoria do TCM que fundamenta o item 4.23 do mesmo documento, compara-se o valor anteriormente calculado de supostos custos variáveis não incorridos de R\$ 10,2 milhões, com o valor das penalidades G-64 de R\$ 2,6 milhões, concluindo pela desproporcionalidade dos valores das multas.

Em nossos esclarecimentos ao item 4.22 explicamos que o valor estimado de R\$ 10,2 milhões não é aplicável, o que voltamos a reiterar, principalmente pelo fato de que o cálculo do TCM baseia-se em dados monitorados que não abarcam a totalidade da operação.

No item 3.23.1 do Relatório da Auditoria do TCM, também é calculado o valor médio da penalidade, dividindo-se o valor das multas aplicadas pelo número de viagens descumprida, concluindo-se que o valor médio de R\$ 8,04 é irrisório.

Sobre isso, cabe observar primeiramente que o número de viagens descumpridas e multadas corresponde às viagens descumpridas e autuadas, antes do processo de julgamento no COMIM. O número de viagens efetivamente penalizadas é menor, pois o operador apresenta recurso comprovando, por outros meios além do sistema de monitoramento, que certa quantidade de viagens autuadas foram realizadas. Assim, se o valor das multas foram extraídas do Sistema RESAM após o julgamento, e o número de viagens multadas se refere a antes do julgamento, são números com bases distintas de comparação, e o valor médio efetivo da penalidade é maior que R\$ 8,04.

Em segundo lugar, a metodologia da penalidade G-64 foi desenvolvida a partir da metodologia da penalidade G-48, na qual o valor da penalidade é inversamente proporcional ao número de viagens na faixa horária de uma linha de ônibus: quanto maior o número de viagens, menor a multa para o descumprimento de uma viagem, e vice-versa. Isso significa que o descumprimento de 1 viagem numa linha com poucas viagens gera uma penalidade maior do que o descumprimento numa linha com poucas viagens. O princípio envolvido considera que, quanto menor o número de viagens (e maior o intervalo entre viagens), maior o prejuízo ao usuário, pois o descumprimento de viagem resulta em tempos ainda maiores de espera. Em suma, o valor da penalidade reflete a importância da viagem descumprida para o usuário. A ótica do TCM, de analisar o valor da penalidade unicamente pela ótica do custo, resulta numa análise incompleta.

### Análise da Coordenadoria

O cálculo da média tem o propósito de dar uma ideia de grandeza em relação ao valor de cada multa aplicada. O que realmente importa é que os custos não incorridos são maiores que as penalidades aplicadas. Dessa forma, a quantidade de penalidades aplicadas, se antes ou após o julgamento, não é fundamental. Reafirmamos que o importante são os valores totais.

Além disso, deve-se considerar que para cálculo dos custos não incorridos, levamos em conta apenas os custos variáveis. Entretanto, é sabido que a se perpetuar o não cumprimento de viagens, os custos fixos também são afetados.

Dessa forma, o que se busca aqui não é um cálculo exato, mas demonstrar que o valor total das penalidades por descumprimento de viagens é menor que o valor dos custos variáveis não incorridos.

Dessa forma, mantemos o apontamento.

### 3.24. Das alterações das linhas

O Anexo 8.B do Edital trata da implantação da Rede de Referência (regras de transição), sendo criado um plano de implantação das alterações da rede de transporte, concebido com três etapas para sua implantação, que se diferem conforme o grau de atenção que foi definido para cada linha ou conjunto de linhas da mesma área de operação ou região de atendimento:

Tabela 29 - Etapas de implantação da Rede de Referência

<b>Etapas</b>	<b>Características</b>
<b>Etapa 01</b>	Implantação em curto prazo - o trajeto das linhas e o seu padrão de oferta já considera o previsto no Edital.
<b>Etapa 02</b>	Implantação em médio prazo - depende do grau de atenção para sua implantação, neste caso a linha permanece conforme a rede atual na etapa 01 e na etapa 02 assume a linha e o padrão de oferta, conforme previsto no Edital.
<b>Etapa 03</b>	Implantação plena da rede do Edital – neste caso todas as linhas assumem o itinerário e o padrão de oferta, conforme previsto no Edital.

Fonte: Anexo 8.B do Edital

Assim, o próprio Anexo trouxe a relação das linhas a serem alteradas por fase de implantação:

Tabela 30 - Quantidade de linhas a serem alteradas por fase

<b>Fase de Implantação</b>	<b>Prazo limite (após assinatura dos contratos)</b>	<b>Quantidade de linhas</b>	<b>Percentual da Rede de Referência</b>	<b>Percentual Cumulativo</b>
Primeira	Até 24 meses	874	72,41%	72,41%
Segunda	Até 36 meses	249	20,63%	93,04%
Terceira	Até 48 meses	84	6,96%	100,00%
<b>Total</b>		<b>1.207</b>	<b>100%</b>	

Fonte: Anexo 8.B do Edital

A partir da tabela, destacamos que a análise será feita de forma englobada para todo o Sistema de Transporte, não sendo feita a distinção por grupo.

Diante do cronograma, requisitamos à SPTrans a relação de linhas alteradas para aferição da aderência à transição para a Rede de Referência.

Em sua resposta, a Assessoria Técnica da Diretoria de Planejamento de Transporte (DT/AST) nos repassou o banco de dados com alteração das linhas, comparando dados da linha alterada e da linha anterior, como extensão, frota, número de viagens e tipo de veículo predominante.

A tabela a seguir resume as alterações ocorridas por fase:

Tabela 31 - Alterações por fase de implantação

<b>Tipo de alteração</b>	<b>Fase 1</b>	<b>Fase 2</b>	<b>Fase 3</b>	<b>Total</b>
Criada após licitação	6	3	1	10
Mantida	790	77	15	882
Nova	9	33	11	53
Seccionada/Alterada	73	138	57	268
Substituída	109	81	38	228
<b>Total por fase</b>	<b>987</b>	<b>332</b>	<b>122</b>	<b>1441</b>

Fonte: DT/AST da SPTrans

A DT/AST complementa dizendo que com a ocorrência da Pandemia do COVID-19 e publicação da Portaria SMT Nº 81, de 24.03.20, que em seu Artigo 4º suspende o cumprimento de obrigações contratuais cujo prazo de execução esteja em andamento, foi suspenso o início de implantação da primeira fase Rede de Referência, o que aconteceria a partir do mês de setembro.

Assim, diante do exposto, entendemos que a tabela apresentada não trata das alterações realizadas, mas sim das alterações que devem ser feitas com base no Anexo 8.B. Assim, concluímos que 1 ano após a assinatura dos contratos, as alterações das linhas não foram realizadas. Contudo, conforme analisado no item 3.3.1. deste Relatório, o início da pandemia não exime o poder concedente de efetuar certas obrigações, levando-se em consideração, ainda, que o período abrangido pela pandemia teve início em março/20, enquanto que os contratos foram assinados em setembro/19.

### 3.25. Responsáveis

Nome	Cargo
Elisabete França	Secretária Municipal de Mobilidade e Transportes
Levi dos Santos Oliveira	Diretor Presidente da São Paulo Transporte S/A – SPTrans
Wagner Chagas Alves	Diretor de Operações
Valdemar Gomes de Melo	Diretor de Planejamento de Transporte
Anderson Clayton N. Maia	Diretor de Administração e Infraestrutura
Donizete Santana Costa	Diretor de Gestão da Receita e Remuneração

## 4. CONCLUSÃO

Os exames realizados nos dados fornecidos pela São Paulo Transporte S.A. (SPTrans), relativamente à prestação dos serviços de transporte coletivo de passageiros no município de São Paulo, cujo valor dos serviços faturados, no período de 09.09.19 a 29.02.20<sup>8</sup>, totalizou **R\$ 1.081.305.525,00**, demonstram que os contratos nº 29/19, 30/19, 31/19, 32/19, 33/19, 34/19, 35/19, 36/19, 37/19 e 38/19, firmados entre a Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes (SMT) e as empresas e consórcios relacionados na tabela 1 (Grupo de Articulação Regional) não foram executados conforme o pactuado, considerando-se, portanto, **irregular a execução contratual**, em função das seguintes constatações/recomendações<sup>9</sup>:

### Por parte das Contratadas

**4.1.** As concessionárias não executam adequadamente todas as suas obrigações contratuais, em infringência ao artigo 9º da Lei Municipal nº 13.241/01, c.c os princípios da eficiência, eficácia, efetividade e continuidade, prejudicando a qualidade dos serviços prestados aos usuários. (itens 3.5, 3.15, 3.17 e 3.20)

<sup>8</sup> Período antes da entrada em vigor das medidas restritivas por conta da pandemia e da Portaria SMT-GAB nº 81/2020.

<sup>9</sup> As conclusões 4.12, 4.20, 4.21, 4.22, 4.27, 4.28 e 4.30 foram superadas na presente análise.

- 4.2.** A não constituição do Fundo de Investimento comprova o descumprimento de regras de contratação pelas concessionárias (cláusulas 3.48 e 3.49 dos contratos de concessão), dificulta a execução das atividades de administração dos terminais e do sistema de monitoramento pelas 32 concessionárias e demonstra a conivência do Poder Concedente com essa situação, em infringência aos princípios da legalidade e da moralidade administrativa, ao artigo 10 e ao inciso III, do parágrafo único, do artigo 13 da LM nº 13.241/01, c/c. com o § 1º, do artigo 54, e com o inciso III, do artigo 55, ambos da LF nº 8.666/93. (item 3.5)
- 4.3.** Os Consórcios Transvida (AR0) e KBPX (AR7) iniciaram a operação dos contratos com menos de 25% da frota com ar condicionado, em infringência ao disposto na cláusula 3.33 dos contratos. (item 3.15.1)
- 4.4.** À exceção das concessionárias Consórcio KBPX (AR7) e Gato Preto (AR8), todas as demais concessionárias do Grupo Local de Articulação Regional infringiram o disposto na cláusula 3.24 dos contratos ao colocarem em operação, no início da concessão, veículos com motor dianteiro. (item 3.15.3)
- 4.5.** Verificou-se inadimplemento contratual pelo descumprimento de 328.349 viagens programadas na OSO (5,2% do total), o que representou 5,3 milhões de quilômetros não percorridos (5,6%). Destaca-se que apenas as viagens monitoradas ajustadas foram consideradas, ou seja, com exclusão das que não puderam ser realizadas em função de problemas alheios à vontade das contratadas, como excesso de chuvas e manifestações, por exemplo. Foram desconsideradas também as viagens realizadas acima da OSO, já que não atendem o planejado. (itens 3.17.1 e 3.17.2)
- 4.6.** Considerando que os valores pagos às empresas levam em conta uma planilha de custos e que os custos variáveis (combustível, rodagem e lubrificantes) foram calculados com base na quilometragem programada de 101.691.636, verifica-se que no período de 09.09.19 a 29.02.20, houve custos não incorridos, estimados pela auditoria em **R\$ 10,2 milhões.** (item 3.17.2.2 – Nova Redação)



- 4.7. As empresas deixaram de ofertar, em média, 15,9% dos lugares programados, infringindo as cláusulas 4.1 e 14.1.1 dos contratos ao não operar as linhas de acordo com a OSO e as características operacionais autorizadas. (item 3.17.3.1)
- 4.8. Os pagamentos às empresas que prestam serviços nos terminais e bilheterias são **irregulares**, em virtude dos seguintes fatores: i) os concessionários não constituíram o Fundo de Investimentos e não indicaram a Pessoa Jurídica responsável pela gestão do contrato; ii) ausência de evidenciação de autorização das concessionárias dos Grupos Estrutural e Articulação Regional para repasse de recursos às empresas Transcap e Movebuss; e iii) não ficou evidenciada avaliação quanto aos serviços prestados. O total dos pagamentos foi de **R\$ 178,0 milhões**, relativo ao período de setembro de 2019 a julho de 2020. (item 3.20.2)

#### **Por parte da Contratante**

- 4.9. A SPTrans não cumpre adequadamente sua função de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços prestados, em infringência ao artigo 8º da Lei Municipal nº 13.241/01, c.c os princípios da eficiência, eficácia, efetividade, economicidade e continuidade, ocasionando vantagens indevidas aos concessionários em detrimento da qualidade dos serviços prestados aos usuários, com conseqüente dano ao erário. (itens 3.6, 3.9, 3.10, 3.12, 3.15, 3.17, 3.18, 3.19, e 3.23)
- 4.10. O Poder Concedente não está cumprindo o disposto nas cláusulas 3.5.1.1, 3.32.4 e 3.64 dos contratos de concessão, deixando de encaminhar informações aos órgãos de controle. (item 3.21)
- 4.11. Não há como atestar o cumprimento do prazo estabelecido na cláusula 3.40.1 dos contratos de concessão, pois a SPTrans não demonstrou que os cronogramas foram apresentados pelas concessionárias. (item 3.12)

- 4.13.** O Poder Concedente deverá esclarecer se as garagens disponibilizadas estão de acordo com os requisitos previstos no Anexo V dos contratos de concessão, principalmente aquelas garagens que são disponibilizadas para mais de um lote em grupos diferentes. (item 3.9)
- 4.14.** Não há evidências de que as apólices de seguro de responsabilidade civil apresentadas atendem aos requisitos estabelecidos na cláusula décima primeira dos contratos de concessão. (item 3.6)
- 4.15.** A inexistência da assinatura de contrato entre o Poder Concedente e a pessoa jurídica constituída pelo Fundo de Investimento impediu a contagem do prazo para implantação do *data center* e dos protocolos de comunicação de dados entre o UCP e o SMGO, impossibilitando que, em até 6 meses após assinatura dos contratos já existissem esses dispositivos. (item 3.15.2)
- 4.16.** O poder concedente infringiu o disposto no artigo 6º caput, artigo 7º, inciso I, artigo 29, inciso VII, e artigo 31, inciso I, todos da Lei Federal nº 8.987/95 ao permitir o início da operação de 4,8% da frota vistoriada do Grupo Local de Articulação Regional sem aprovação na vistoria inicial, além de infringir a cláusula 3.32, ao não realizar vistoria na totalidade da frota a fim de garantir a operação sem comprometimento da segurança e acessibilidade. (item 3.15.1)
- 4.17.** A taxa de ocupação média das linhas no momento de máximo carregamento foi de 104,6%. A análise das linhas mostrou que em 43% dos casos o nível de ocupação ficou acima de 100% no horário de pico da manhã e que em 35,5% dos casos, a taxa de ocupação ficou abaixo de 80%, sendo que os demais 21,5% apresentaram um nível de ocupação mais equilibrado (80%-100%). O fato de haver esse desequilíbrio, com linhas muito lotadas de um lado e ociosidade de outro denota problemas no planejamento das linhas (item 3.17.3.3)
- 4.18.** O Poder Concedente descumpre o previsto na cláusula 3.51 dos contratos de concessão, ao não exercer ampla e completa fiscalização acerca da

comprovação da vinculação trabalhista da tripulação impedindo, inclusive, que sejam aplicadas as penalidades contratuais, com infringência ao inciso IV, artigo 9º da LM 13.241/01, c.c. o parágrafo único, artigo 4º do DM 58.200/18, e descumprimento da cláusula quarta dos atuais contratos de concessão. (item 3.18.4)

**4.19.** Não resta razão técnica, atualmente, para que a SMT mantenha a suspensão de apresentação das demonstrações contábeis de 2019, acompanhadas das notas explicativas e dos respectivos relatórios dos auditores independentes, medida que deve ser revertida pela Secretaria, para que sejam exigidas as obrigações previstas nas Cláusulas 4.1.3.1 e 4.1.3.5 dos contratos de concessão. (item 3.19)

**4.23.** Os operadores deixaram de realizar 328.349 viagens no período analisado, levando a custos variáveis não incorridos no montante de R\$ 10,2 milhões, sendo que o valor das penalidades G-64 aplicadas foi de R\$ 2,6 milhões. Ou seja, cada viagem não colocada à disposição do usuário representou uma penalidade média de apenas R\$ 8,04 ao operador. O valor irrisório das multas representa um estímulo ao descumprimento de viagens. A SPTrans infringiu a cláusula 2.2.8 dos contratos e o artigo 29, inciso II da LM nº 13.241/01 ao deixar de aplicar, de forma eficaz, as penalidades relativas a descumprimentos de viagens. (item 3.23.1)

**4.24.** O Poder Concedente não comprovou a aprovação do plano geral de metas para a progressiva conformação dos serviços, conforme previsto na cláusula 2.2.2 dos contratos de concessão. (item 3.4)

### **Recomendações**

**4.25.** O Poder Concedente deve exigir, da Diretoria de Operações da SPTrans, a apresentação de cadastro de pessoal “Infotrans” atualizado e validado com documentação comprobatória de vinculação da tripulação com a respectiva concessionária dos serviços de transporte coletivo público de passageiros, e aplicar as multas previstas contratualmente para as concessionárias que não apresentaram os documentos comprobatórios e atualizados de vinculação. (item 3.18.4)

**4.26.** A SPTrans deve aplicar as multas contratuais para as concessionárias que apresentaram documentação fora do prazo, tendo em vista descumprindo da cláusula 3.37.2 dos contratos de concessão do Grupo Local de Articulação Regional. – nova redação (item 3.11)

**4.29.** O Poder Concedente deverá aprimorar o sistema de acompanhamento da regularidade fiscal e trabalhistas das concessionárias, exigir a apresentação das certidões pelas concessionárias no prazo estipulado, estabelecer mecanismos mais céleres para regularização e aplicar sanções para aquelas empresas que descumprirem o estabelecido na cláusula 4.29.1 dos contratos de concessão. (item 3.8)

Em 30.01.2024.

**ADRIANO PINHEIRO BEZERRA DE MENEZES**  
Supervisor de Controle Externo

**FLÁVIO DE NÓBREGA<sup>10</sup>**  
Auditor de Controle Externo

**MÁRCIA S. AMARAL C. BUENO**  
Auditor de Controle Externo

**PEDRO PAULO DE ARAÚJO AQUINO**  
Auditor de Controle Externo

---

<sup>10</sup> Indisponibilidade (férias) na data da saída do relatório.