



**CIDADE DE
SÃO PAULO**
CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO

Coordenadoria de Auditoria Geral

Rua Líbero Badaró, 293 – 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-900

Nota Técnica n.º 016/2019/CGM-AUDI

Assunto: Análise preventiva da Minuta do Edital, Contrato e documentos anexos relativos à licitação, visando à celebração de Parceria Público Privada para administração, manutenção, conservação, exploração comercial e requalificação de 31 terminais, paradas Eldorado e Clínicas e estações do Expresso Tiradentes.

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. A Prefeitura do Município de São Paulo (PMSP), por meio da Secretaria de Governo Municipal (SGM) e da Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes (SMT), disponibilizou para consulta pública, em 03/08/2019, os documentos relacionados à licitação para celebração de Parceria Público Privada para administração, manutenção, conservação, exploração comercial e requalificação de 31 terminais, paradas Eldorado e Clínicas e estações do Expresso Tiradentes.
2. A licitação ocorrerá na modalidade concorrência, cujo critério de julgamento será o menor valor global de contraprestação mensal máxima a ser paga pela PMSP.
3. O objeto da licitação será dividido em três blocos com contraprestação máxima mensal estimada na Minuta do Edital, conforme abaixo:
 - Bloco Noroeste: R\$ 4,74 milhões;
 - Bloco Sul: R\$ 5,63 milhões;
 - Bloco Leste: R\$ 5,57 milhões.
4. A empresa São Paulo Parcerias S/A, sociedade de economia mista, vinculada à Secretaria Municipal de Desestatização e Parcerias que atua na estruturação e desenvolvimento de projetos de concessão, privatização e parcerias, foi a responsável em conduzir os estudos e análises preliminares (Procedimento de Manifestação de Interesse – PMI, consulta e audiência públicas) e a preparação da Minuta do Edital, do Contrato e seus anexos.
5. A presente análise preventiva visa garantir: um processo licitatório isonômico e competitivo; o atendimento à legislação aplicável; a fiscalização e controle dos principais requisitos técnicos e de qualidade e a busca de melhoria contínua e de redução de custos.
6. O objetivo desta Nota Técnica é apresentar os aspectos mais relevantes identificados na análise preventiva realizada pela equipe de auditoria.



**CIDADE DE
SÃO PAULO**

**CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO**

Coordenadoria de Auditoria Geral

Rua Líbero Badaró, 293 – 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-900

7. Esta Nota Técnica foi emitida em atendimento à Ordem de Serviço nº 133/2019/CGM-AUDI.

APONTAMENTOS

A. Minuta do Edital e Contrato

APONTAMENTO 001 – Defasagem dos dados utilizados no cálculo do WACC, gerando um aumento na contraprestação máxima global de aproximadamente R\$ 627 milhões.

8. O índice *Weighted Average Capital Cost* (WACC) foi calculado, segundo a Nota Técnica de avaliação do PMI (Documento 011280342 do Processo SEI 6071.2017/0000190-0), “*com base em metodologia difundida tanto em projetos análogos, como nas concessões já estruturadas pela PMSP e outros projetos de Project Finance de infraestrutura no país.*”.
9. Ocorre que os dados que compuseram o custo de dívida e o custo de capital estavam defasados em comparação com a data da análise realizada pela auditoria, principalmente considerando-se as relevantes quedas recentes de juros. A equipe de auditoria não conseguiu identificar a data referencial de cada dado utilizado, com exceção do desconto por liquidez referente ao ano de 2017. A tabela abaixo compara os percentuais utilizados com os vigentes:

Item	Valor utilizado na Minuta do Edital	Valor utilizado pela Equipe de Auditoria (02/10/2019)	Fonte
Taxa livre de risco (%)	3,10%	2,37%	US Treasury Interest Rate - 30y
Prêmio de Mercado (%)	5,70%	5,70% *	Damodaran Online: Implied ERP
Prêmio de Risco País	2,70%	2,50%	IPEA Data: Risco Brasil
Beta alavancado	1,15	1,15	Calculado
Beta desalavancado	0,8	0,8	Damodaran Online: Unlevered beta
Desconto por liquidez	1,40%	1,40%	KPMG Valuation Practices Survey 2017
I: Taxa de imposto	34,00%	34,00%	Regime tributário de lucro real
Inflação EUA	2,00%	2,00%	OECD
Inflação Brasil	4,00%	4,00%	IPCA - mediana

Tabela 01: Comparação entre os índices utilizados na Nota Técnica de avaliação do PMI e os dados mais atuais (em outubro de 2019).



**CIDADE DE
SÃO PAULO**

**CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO**

Coordenadoria de Auditoria Geral

Rua Líbero Badaró, 293 – 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-900

*: O valor de Prêmio de Mercado não foi recalculado.

10. Com os novos valores apontados na tabela, foram apurados aos seguintes valores de Custo de Equity, Custo de dívida real e *Weighted Average Cost of Capital* (WACC):

	Cálculos utilizados na Minuta do Edital	Cálculo realizado pela Equipe de Auditoria (02/10/2019)
Ke: Custo de Equity	11,6%	10,6%
Kd: Custo de dívida real	8,3%	6,7%
Weighted Average Cost of Capital (WACC)	9,2%	8,1%

Tabela 02: Comparação entre os cálculos utilizados na Nota Técnica de avaliação do PMI e os dados mais atuais (em outubro de 2019).

11. A partir da apuração dos novos valores de WACC é possível recalculer a contraprestação pública máxima de cada bloco ofertado na PPP. As alterações na contraprestação pública devem refletir no fluxo de caixa do projeto, de modo que a taxa interna de retorno (TIR) de cada bloco seja igual ao WACC (8,1%). Assim foi possível apurar os seguintes valores e economia de contraprestação pública máxima:

Bloco	WACC utilizado	Contraprestação Pública da Minuta do Edital (mil)	WACC em 10/2019	Contraprestação Pública calculada pela Equipe de Auditoria em 02/10/2019 (mil)	Diminuição da Contraprestação (mil)
Noroeste	9,2%	R\$ 1.693.674	8,1%	R\$ 1.549.712	R\$ 143.962
Sul	9,2%	R\$ 2.006.771	8,1%	R\$ 1.745.891	R\$ 260.880
Leste	9,2%	R\$ 1.989.412	8,1%	R\$ 1.766.598	R\$ 222.814
TOTAL	9,2%	R\$ 5.689.857	8,1%	R\$ 5.062.201	R\$ 627.657

Tabela 03: Diminuição de contraprestação máxima na comparação entre os cálculos utilizados na Nota Técnica de avaliação do PMI e dos dados mais atuais (em outubro de 2019)

12. Dessa forma, foi apurada uma diminuição da contraprestação máxima global de aproximadamente R\$ 627 milhões, uma vez que com o novo WACC foi possível obter uma diminuição na contraprestação máxima de 8,5% no Bloco Noroeste, de 13,0% no Bloco Sul e de 11,2% no Bloco Leste.



**CIDADE DE
SÃO PAULO**
CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO

Coordenadoria de Auditoria Geral

Rua Líbero Badaró, 293 – 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-900

Recomendação 001: Refazer o cálculo do WACC utilizando os valores mais atuais e, conseqüentemente, atualizar o valor presente dos fluxos de caixa, bem como a contraprestação máxima.

APONTAMENTO 002 – Falta de clareza do objeto da concessão, especificamente sobre a abrangência das obras de requalificação.

13. Não há clareza quanto à abrangência das obras de requalificação, ou seja, se as mesmas envolvem somente os Terminais ou se aplicam também às Estações do Expresso Tiradentes e Paradas Clínicas e Eldorado.
14. A Minuta do Edital e Contrato somente fazem referência às obras de requalificação dos Terminais, ao passo que os anexos *III – Caderno de Encargos da Concessionária* e *IV – Plano de Negócios de Referência* fazem referência aos Terminais, Estações do Expresso Tiradentes e Paradas Clínicas e Eldorado.

Minuta do Edital:

15. *“OBRAS DE REQUALIFICAÇÃO: conjunto de intervenções obrigatórias a serem realizadas pela CONCESSIONÁRIA para que os TERMINAIS atendam às especificações estabelecidas no CONTRATO e em seus ANEXOS, em especial o ANEXO III – CADERNO DE ENCARGOS DA CONCESSIONÁRIA;”*

Minuta do Contrato:

16. *“5.1. O objeto do presente CONTRATO é a CONCESSÃO da administração, manutenção, conservação, EXPLORAÇÃO COMERCIAL e requalificação dos TERMINAIS vinculados ao SISTEMA DE TRANSPORTE COLETIVO URBANO DE PASSAGEIROS na cidade de São Paulo, incluídos no BLOCO [•], nos termos da Lei Federal nº 11.079/2004 e da Lei Municipal nº 16.211/2015, deste CONTRATO e seus ANEXOS.”*

Anexo IV – Plano de Negócios de Referência

17. *“1.6. Conforme se verifica na minuta de CONTRATO, em especial no seu ANEXO III - CADERNO DE ENCARGOS DA CONCESSIONÁRIA, são obrigações da CONCESSIONÁRIA, principalmente:*

As OBRAS DE REQUALIFICAÇÃO necessárias para que os TERMINAIS, ESTAÇÕES DO EXPRESSO TIRADENTES e Paradas Clínicas e Eldorado conforme as especificações estabelecidas no ANEXO III – CADERNO DE ENCARGOS DA CONCESSIONÁRIA;”



**CIDADE DE
SÃO PAULO**
CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO

Coordenadoria de Auditoria Geral

Rua Líbero Badaró, 293 – 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-900

Anexo III – Caderno de Encargos da Concessionária

18. Fazem várias referências sobre terminais, Estações do Expresso Tiradentes e Paradas Clínicas e Eldorado no seu *capítulo II - Especificações dos Terminais, Estações do Expresso Tiradentes e Paradas Clínicas e Eldorado*, a exemplo o item 2.1 do referido anexo:

“2.1 Os TERMINAIS, ESTAÇÕES DO EXPRESSO TIRADENTES e Paradas Clínicas e Eldorado devem ser acessíveis para as PESSOAS COM DEFICIÊNCIA OU MOBILIDADE REDUZIDA e atender a todas as especificações de ACESSIBILIDADE, segundo os conceitos de desenho universal, incluindo os sanitários, os equipamentos instalados pela CONCESSIONÁRIA ou por, conforme as normas vigentes e as regras descritas no CONTRATO e seus respectivos ANEXOS, em especial neste ANEXO.”

19. A SP Parcerias confirmou que a requalificação abrange os Terminais, Estações do Expresso Tiradentes e Paradas Clínicas e Eldorado. Informou ainda que, no Anexo IV do Edital – Plano de Negócios de Referência, o investimento de requalificação e os custos relativos às estações do Expresso Tiradentes foram alocados no Terminal Sacomã (Terminal localizado em um dos extremos do Expresso Tiradentes) e os custos relativos às Paradas Clínicas e Eldorado estão destacados na tabela 1 do Anexo IV do Edital – Plano de Negócios de Referência. Por fim, informou que não foi estimado investimento em requalificação das Paradas Clínicas e Eldorado.

Recomendação 002: Revisar todos os documentos que fazem referência às obras de requalificação, corrigindo aqueles que não fazem menção completa aos Terminais, Estações do Expresso Tiradentes e Paradas Clínicas e Eldorado.

APONTAMENTO 003 – Inconsistência na definição da possibilidade de prorrogação da Concessão.

20. O item 6.1 da Minuta do Edital estabelece a possibilidade de prorrogação do Contrato nas condições e limites da legislação federal e municipal pertinentes. De modo divergente, o item 7.1 da Minuta do Contrato não permite prorrogação, salvo para efeito de reequilíbrio econômico-financeiro.

Minuta do Edital

21. “6. DO PRAZO DA CONCESSÃO



**CIDADE DE
SÃO PAULO**
CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO

Coordenadoria de Auditoria Geral

Rua Líbero Badaró, 293 – 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-900

6.1. O prazo de vigência de cada CONTRATO é de 30 (trinta) anos, contados da DATA DA ORDEM DE INÍCIO, sendo possível a prorrogação nas condições e limites da legislação federal e municipal pertinentes.”

Minuta do Contrato

22. *“7.1. O prazo de vigência deste CONTRATO será de 30 (trinta) anos, contados da DATA DA ORDEM DE INÍCIO, não admitida prorrogação, salvo para efeito de reequilíbrio econômico-financeiro da CONCESSÃO, observados os termos e condições fixados neste CONTRATO.”*

23. A SP Parcerias informou que o Contrato poderá ser prorrogado somente para fins de reequilíbrio econômico-financeiro.

Recomendação 003: Revisar o texto da Minuta Edital e/ou Contrato, de modo a eliminar a inconsistência entre esses documentos, quanto à possibilidade de prorrogação do Contrato. Deixar claro que a prorrogação do contrato somente é possível para fins de reequilíbrio econômico-financeiro.

APONTAMENTO 004 – Restrição à adjudicação de mais de um lote/bloco ao mesmo concorrente.

24. O item 16.3.1 da Minuta do Edital estipula que “Cada LICITANTE poderá apresentar PROPOSTA COMERCIAL para mais de 01 (um) BLOCO, **restrita a ADJUDICAÇÃO a, no máximo, 01 (um) BLOCO por LICITANTE**, ressalvado o disposto nos subitens 16.4.2 e 16.4.3 deste EDITAL” (grifo nosso). As ressalvas feitas ao limite imposto tratam dos casos em que haja apenas um licitante para um determinado bloco.

25. Tal prática já foi questionada em alguns julgados de tribunais de contas. No TC/DF, Decisão nº 229/2017 – Plenário, chega-se ao entendimento de que a legislação não abre a possibilidade de restringir o número de licitantes por lote. Conforme a citada decisão, a Corte vem “*manifestando-se contrária à limitação de lotes por licitante, por entender que não há previsão legal e que tal medida tem o condão de frustrar a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração*”.

26. Quanto ao Tribunal de Contas da União, houve manifestação acerca do tema através do Acórdão nº 2763/2016-Plenário. Para a Corte de Contas Federal, é possível impor tal restrição, desde que a Administração **considere os riscos relacionados à competitividade e**



**CIDADE DE
SÃO PAULO**
CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO

Coordenadoria de Auditoria Geral

Rua Líbero Badaró, 293 – 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-900

à divisão do objeto entre os potenciais licitantes, fundamentando a decisão em estudos técnicos conclusivos.

27. Apesar da existência de posições contrárias, a Equipe de Auditoria considera que, caso a Unidade venha a manter tal restrição no Edital, deve, ao menos, fundamentar a sua decisão em estudo técnico que considere os riscos mencionados pelo TCU. Ainda assim, ressalta-se que esse dispositivo pode ocasionar contestação no âmbito judicial e administrativo, sendo que, conforme apontado, existe a possibilidade de decisão no sentido contrário a essa prática.
28. Necessário ainda citar outro risco envolvido na prática de restrição de lotes e que deve ser ponderado pela Unidade: o fato de que um licitante vencedor de mais de um lote deva assumir aquele de menor valor de contraprestação, pode acabar por inibi-lo de realizar ofertas mais baratas em um bloco de menor preço, para que isso não o impeça de assumir outro bloco mais caro.

Recomendação 004: Rever a necessidade da restrição de apenas um lote por licitante, e, caso ainda opte pela sua manutenção, que apresente estudo técnico no qual fundamente sua decisão, considerando os riscos relacionados à competitividade e à divisão do objeto entre os potenciais licitantes.

APONTAMENTO 005 – Inexistência de cláusula que atribua o controle da Municipalidade sobre os procedimentos de fiscalização realizados por terceiros.

29. Sobre o tema de controle e fiscalização, assim dispõe a Minuta do Contrato:

“ANEXO II DO EDITAL – MINUTA DO CONTRATO

31.4. É dever da CONCESSIONÁRIA fiscalizar os serviços prestados pelo AGENTE DE APOIO À FISCALIZAÇÃO e o cumprimento das regras no ANEXO IV – SISTEMA DE MENSURAÇÃO DE DESEMPENHO.

31.9. Os órgãos de controle da Administração Pública do Município de São Paulo, observado o âmbito de suas competências, podem verificar a exatidão do processo de aferição dos ÍNDICES DE DESEMPENHO, bem como o integral atendimento das obrigações do AGENTE DE APOIO À FISCALIZAÇÃO, segundo os termos de sua contratação.



**CIDADE DE
SÃO PAULO**

**CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO**

Coordenadoria de Auditoria Geral

Rua Líbero Badaró, 293 – 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-900

31.12. Observado o disposto no ANEXO IV – SISTEMA DE MENSURAÇÃO DE DESEMPENHO, o trabalho do AGENTE DE APOIO À FISCALIZAÇÃO deve ser dividido em duas etapas, quais sejam:

a) Etapa I, a ser realizada em até 6 (seis) meses após a contratação do AGENTE DE APOIO À FISCALIZAÇÃO, que consiste no desenho dos processos e procedimentos para aferição dos dados da CONCESSIONÁRIA, na padronização dos relatórios e formulários de avaliação a serem entregues, no estabelecimento de critérios para a atribuição de notas aos itens avaliados por meio dos formulários de avaliação, e na definição das formas de comunicação oficial junto ao PODER CONCEDENTE e à CONCESSIONÁRIA, a partir do qual, devem ser sugeridas melhorias nos procedimentos pela própria CONCESSIONÁRIA e pelo PODER CONCEDENTE; e

b) Etapa II, que consiste na coleta de dados, na realização de vistorias e na aferição dos ÍNDICES DE DESEMPENHO, durante a vigência do CONTRATO, prevendo-se, também, o aperfeiçoamento do diagnóstico elaborado na Etapa I, a partir dos procedimentos verificados empiricamente, conforme aprovado pelo PODER CONCEDENTE.

ANEXO IV DO CONTRATO - SISTEMA DE MENSURAÇÃO DE DESEMPENHO

11.4. O PODER CONCEDENTE deve consolidar e enviar para a CONCESSIONÁRIA o relatório de desempenho compreendendo o resultado do FD, conforme subitem 10.11, no prazo de até 10 (dez) dias do encerramento do período de aferição imediatamente anterior.”

30. Percebe-se, pela leitura dos dispositivos do contrato elencados acima, que o dever de fiscalização sobre a correta execução contratual coube apenas à própria concessionária. Quanto ao Poder Concedente, foi dada a faculdade de verificar o trabalho realizado pelo Agente de Apoio à fiscalização, além de consolidar e enviar o relatório de desempenho, que contém informações coletadas pela concessionária.

Recomendação 005: Revisar o Edital e o Contrato de modo que se estabeleça a responsabilidade do Poder Concedente pela análise e aprovação do relatório referente aos índices de desempenho gerado pelo Agente de Apoio à Fiscalização.

APONTAMENTO 006 – Divergência no prazo para contratação do Agente de Apoio à Fiscalização.

31. Existe divergência no prazo máximo estabelecido para a contratação do Agente de Apoio à



**CIDADE DE
SÃO PAULO**
CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO

Coordenadoria de Auditoria Geral

Rua Líbero Badaró, 293 – 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-900

Fiscalização. O item 31.1 da Minuta do Edital e o item 12.1 do Anexo IV do Contrato - Sistema de Mensuração de Desempenho - estabelece prazo máximo de 12 meses, ao passo que o item 13.2 aaa) da Minuta do Contrato estabelece o prazo máximo de 24 meses.

Minuta do Edital

32. “31.1. A CONCESSIONÁRIA é responsável pela contratação de AGENTE DE APOIO À FISCALIZAÇÃO para a realização das atividades descritas no ANEXO IV – SISTEMA DE MENSURAÇÃO DE DESEMPENHO, em até 12 (doze) meses da DATA DA ORDEM DE INÍCIO, devendo observar as regras e procedimentos dispostos a seguir para a contratação.” (grifos nossos)

Anexo IV do Contrato - Sistema de Mensuração de Desempenho

33. 12.1. A CONCESSIONÁRIA é responsável pela contratação de AGENTE DE APOIO À FISCALIZAÇÃO para a realização das atividades descritas neste ANEXO, em até 12 (doze) meses da DATA DA ORDEM DE INÍCIO, devendo observar as regras e procedimentos dispostos a seguir para a contratação. (grifos nossos)

Minuta do Contrato

34. “13.2. São obrigações da CONCESSIONÁRIA, sem prejuízo das demais obrigações estabelecidas neste CONTRATO, em seus ANEXOS e na legislação aplicável:

[...]

aaa) contratar, em até 24 (vinte e quatro) meses da DATA DA ORDEM DE INÍCIO, AGENTE DE APOIO À FISCALIZAÇÃO para apoiar o PODER CONCEDENTE na aferição dos ÍNDICES DE DESEMPENHO e no cálculo do FATOR DE DESEMPENHO, nos termos deste CONTRATO, em especial o seu ANEXO IV – SISTEMA DE MENSURAÇÃO DE DESEMPENHO;” (grifos nossos)

35. A SP Parcerias informou que irá padronizar em 24 meses e ajustar todos os documentos aplicáveis.

Recomendação 006: Reavaliar o prazo máximo para a contratação do Agente de Apoio à Fiscalização no(s) documento(s), considerando o apontamento seguinte (007).

APONTAMENTO 007 – Contratação tardia do Agente de Apoio à Fiscalização.

36. Conforme informação da SP Parcerias, em resposta ao apontamento anterior, o prazo máximo para a contratação do Agente de Apoio à Fiscalização pela Concessionária será de 24 meses da emissão da ordem de serviço.



**CIDADE DE
SÃO PAULO**
CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO

Coordenadoria de Auditoria Geral

Rua Líbero Badaró, 293 – 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-900

37. De acordo como o item 12.12 do Anexo IV - Sistema de Mensuração de Desempenho, o Agente de Apoio à Fiscalização somente irá iniciar a coleta de dados, realização de vistorias e aferição dos índices de desempenho, depois de concluída a Etapa I que possui prazo máximo de seis meses. A Etapa I consiste em atividades preparatórias para o processo de fiscalização a ser realizada pelo Agente de Apoio à Fiscalização.

12.12. O trabalho do AGENTE DE APOIO À FISCALIZAÇÃO deve ser dividido em duas etapas, de acordo com as demais regras deste ANEXO:

a) Etapa I, a ser realizada em até 6 (seis) meses após a contratação do AGENTE DE APOIO À FISCALIZAÇÃO, que consiste no desenho dos processos e procedimentos para aferição dos dados da CONCESSIONÁRIA, na padronização dos relatórios e formulários de avaliação a serem entregues, no estabelecimento de critérios para a atribuição de notas aos itens avaliados por meio dos formulários de avaliação, e na definição das formas de comunicação oficial junto ao PODER CONCEDENTE e à CONCESSIONÁRIA, a partir do qual, devem ser sugeridas melhorias nos procedimentos pela própria CONCESSIONÁRIA e pelo PODER CONCEDENTE; e

b) Etapa II, que consiste na coleta de dados, na realização de vistorias e na aferição dos ÍNDICES DE DESEMPENHO, durante a vigência do CONTRATO, prevendo-se, também, o aperfeiçoamento do diagnóstico elaborado na Etapa I, a partir dos procedimentos verificados empiricamente, conforme aprovado pelo PODER CONCEDENTE.

38. O prazo máximo para a conclusão das obras de requalificação dos terminais é de 24 meses de acordo com o item 13.2 l) da Minuta do Contrato.

13.2. São obrigações da CONCESSIONÁRIA, sem prejuízo das demais obrigações estabelecidas neste CONTRATO, em seus ANEXOS e na legislação aplicável:

[...]

l) realizar as OBRAS DE REQUALIFICAÇÃO dos TERMINAIS no prazo máximo de 24 (vinte e quatro) meses, contados da DATA DA ORDEM DE INÍCIO, em conformidade com os termos e prazos deste CONTRATO e do ANEXO III – CADERNO DE ENCARGOS DA CONCESSIONÁRIA;

39. Considerando-se que o prazo máximo para a conclusão das obras de requalificação dos terminais é de 24 meses, seria mais razoável que o Agente de Apoio à Fiscalização já estivesse contratado e a Etapa I encerrada antes da conclusão das obras, sendo possível assim o início das vistorias.



**CIDADE DE
SÃO PAULO**

**CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO**

Coordenadoria de Auditoria Geral

Rua Líbero Badaró, 293 – 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-900

Recomendação 007: Estabelecer um prazo máximo de contratação do Agente de Apoio à Fiscalização de modo a garantir que o mesmo já esteja preparado para iniciar os trabalhos de fiscalização (Etapa I realizada), tão logo as obras de requalificação dos terminais tenham sido concluídas. Ou seja, contratar o Agente de Apoio à Fiscalização, pelo menos, seis meses antes do prazo de entrega das obras de requalificação.

APONTAMENTO 008 – Permissividade de cometimento de infrações graves ou gravíssimas sem aplicação de multas.

40. A Minuta do Contrato na Cláusula 42a - DAS SANÇÕES ADMINISTRATIVAS estabelece as penalidades a serem aplicadas à Concessionária por descumprimento das cláusulas do Contrato e seus anexos de acordo com a natureza da infração cometida.

41. Conforme os itens 42.5.1 e 42.6.1, que estabelecem as penalidades das infrações graves e gravíssimas respectivamente, as multas somente são aplicadas em caso de reincidência dessas infrações, dentro do período de quatro meses consecutivos. Ou seja, a Concessionária é isenta da multa na 1ª ocorrência dessas infrações e também nas ocorrências a cada quatro meses.

42.5. A infração será considerada grave quando decorrer de conduta dolosa da qual se constate prejuízo econômico em detrimento do PODER CONCEDENTE.

42.5.1. O cometimento de infração grave ensejará a aplicação das seguintes penalidades, de maneira isolada, ou concomitante à pena de multa:

a) advertência por escrito, que será formulada, quando for o caso, junto à determinação da adoção de medidas necessárias de correção;

b) multa, em caso de reincidência em uma mesma conduta que caracterize infração grave, dentro do período de 04 (quatro) meses consecutivos, no valor de até 0,25% (zero vírgula vinte e cinco por cento) do VALOR DO CONTRATO, que também será cominada, quando for o caso, junto à determinação da adoção de medidas necessárias de correção; e

c) suspensão temporária do direito de participação em licitações e impedimentos de contratar com a Administração, por prazo não superior a 02 (dois) anos, em caso de reincidência de aplicação de multa de natureza grave, dentro do período de 04 (quatro) meses consecutivos.

42.6. A infração será considerada gravíssima quando o PODER CONCEDENTE constatar, diante das características do serviço prestado e do ato praticado pela CONCESSIONÁRIA, que suas consequências revestem-se de grande lesividade ao interesse público, prejudicando o meio ambiente, o erário ou a própria continuidade do OBJETO.



**CIDADE DE
SÃO PAULO**
CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO

Coordenadoria de Auditoria Geral

Rua Líbero Badaró, 293 – 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-900

42.6.1. O cometimento de infração gravíssima ensejará a aplicação das seguintes penalidades, de maneira isolada, ou concomitante à pena de multa:

a) multa, em caso de reincidência em uma mesma conduta que caracterize infração gravíssima, dentro do período de 04 (quatro) meses consecutivos, no valor de até 0,5% (zero vírgula cinco por cento) do VALOR DO CONTRATO, que também será cominada, quando for o caso, junto à determinação da adoção de medidas necessárias de correção;

b) suspensão temporária do direito de participação em licitações e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 02 (dois) anos, em caso de reincidência de aplicação de multa de natureza gravíssima, dentro do período de 02 (dois) meses consecutivos;

c) declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que a CONCESSIONÁRIA ressarcir a Administração pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base na subcláusula anterior.

Recomendação 008: As infrações graves e gravíssimas devem ser penalizadas desde a sua 1ª ocorrência, sem necessidade de reincidência.

APONTAMENTO 009 – Inexistência de classificação prévia para algumas infrações por descumprimento de obrigações contratuais.

42. A Minuta do Contrato, no seu item 42.9, estabelece a categoria (leve, média, grave e gravíssima) para algumas infrações com vistas à aplicação das penalidades.

43. Não estão previstas a categoria e incidência das infrações cometidas por descumprimento das obrigações estabelecidas abaixo:

31.6. Havendo a constatação de que a CONCESSIONÁRIA agiu de má-fé ao realizar a seleção e a contratação do AGENTE DE APOIO À FISCALIZAÇÃO, podem ser aplicadas as penalidades previstas no CONTRATO.

12.3. A CONCESSIONÁRIA terá o prazo de até 90 (noventa) dias para implementar as correções e/ou complementações apontadas no Termo Provisório de Conclusão das Obras, sob pena da aplicação das penalidades correspondentes.

Recomendação 009: Avaliar a adequação de incluir essas infrações na tabela de Penalidades



**CIDADE DE
SÃO PAULO**
CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO

Coordenadoria de Auditoria Geral

Rua Líbero Badaró, 293 – 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-900

prevista no item 42.9 da Minuta do Contrato.

APONTAMENTO 010 – Ausência de critérios objetivos na definição das infrações relativas à limpeza e vigilância passíveis de aplicação de penalidades.

44. A Minuta do Contrato, no seu item 42.9, estabelece as seguintes infrações para a limpeza e vigilância:

Infração Média (por ocorrência)

45. #40 “*Deixar de garantir a limpeza e conservação dos TERMINAIS, prejudicando as condições de higiene e conforto dos USUÁRIOS dos TERMINAIS nos termos do CONTRATO.*”

Infração Grave (por ocorrência)

46. #44 “*Deixar de cumprir as atividades de vigilância e segurança dos TERMINAIS nos termos do CONTRATO.*”

47. As definições das infrações acima estão genéricas e subjetivas, dificultando a caracterização da infração para posterior aplicação da penalidade.

Recomendação 010: Estabelecer critérios claros e objetivos necessários para adequada caracterização da infração e posterior aplicação efetiva da penalidade.

APONTAMENTO 011 – Possibilidade de dupla penalização da Concessionária.

48. Conforme apontamento anterior, no item 42.9 da Minuta do Contrato, estão previstas penalidades por infrações relativas à limpeza e vigilância, durante a execução do Contrato.

Infração Média (por ocorrência)

49. #40 “*Deixar de garantir a limpeza e conservação dos TERMINAIS, prejudicando as condições de higiene e conforto dos USUÁRIOS dos TERMINAIS nos termos do CONTRATO.*”

Infração Grave (por ocorrência)

50. #44 “*Deixar de cumprir as atividades de vigilância e segurança dos TERMINAIS nos termos do CONTRATO.*”



**CIDADE DE
SÃO PAULO**
CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO

Coordenadoria de Auditoria Geral

Rua Líbero Badaró, 293 – 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-900

51. O Anexo IV - Sistema de Mensuração de Desempenho estabelece os índices de limpeza do terminal (ILT) e de vigilância e segurança (IVS) que afetam, por meio do fator de desempenho (FD), a contraprestação mensal efetiva (CME), conforme estabelecido no Anexo V - Mecanismo de Pagamento de Contraprestação:

$$CME = CMM \times (FI + \text{Somatório } FRi) \times (0,8 + 0,2 \times FD)$$

$$FD = (0,10 \times IRC + 0,15 \times ITI + 0,15 \times IQT + 0,10 \times ICC + 0,15 \times ILT + 0,20 \times IAT + 0,15 \times IVS)$$

52. Dessa forma, é possível que a Concessionária seja penalizada duplamente pela mesma infração, por meio da aplicação de multa prevista no item 42.9 da Minuta do Contrato e da redução do valor da contraprestação mensal efetiva, através dos índices de ILT (limpeza) e IVS (vigilância e segurança) previstos na fórmula do FD.

Recomendação 011: Reavaliar as penalidades por infrações relativas à limpeza e vigilância previstas no item 42.9 da Minuta do Edital, de modo a não ocorrer dupla penalização.

APONTAMENTO 012 – Regra que pune repetição de infrações foi relacionada como infração.

53. Regra que pune repetição de infrações foi relacionada como infração, o que causa problema na interpretação de que ela própria necessita de reincidência para ser penalizada.
54. No item 42.9 da Minuta do Contrato (Anexo II da Minuta do Edital), existe uma lista com algumas infrações já classificadas de acordo com gravidade e incidência. A infração de número 19 é: *“Aplicação de 3 (três) advertências à CONCESSIONÁRIA, estejam elas relacionadas ao mesmo fato ou não.”* A classificação atribuída para essa infração é média.
55. Ocorre que, ao listar a reincidência como infração em lista junto às demais, é possível que a interpretação conjunta com o item 42.4.1, b leve à conclusão que é necessária a ocorrência dupla em menos de quatro meses para aplicação de sanção, ou seja, duas vezes o número de reincidências.

Recomendação 012: Estabelecer que o texto presente no item 19 da tabela da cláusula 42.9 da Minuta do Contrato esteja, na verdade, disposto em uma cláusula em separado, e não listado como infração.



**CIDADE DE
SÃO PAULO**
CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO

Coordenadoria de Auditoria Geral

Rua Líbero Badaró, 293 – 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-900

APONTAMENTO 013 – Não há exigência de apresentação dos detalhamentos sobre o cálculo da contraprestação mensal da proposta comercial.

56. Não há exigência de apresentação da Planilha de Fluxo de Caixa contendo as composições de rendas, custos, despesas e investimentos, detalhadas em planilhas específicas nos seus principais elementos, assim como as respectivas premissas e memoriais de cálculo, como parte integrante da proposta comercial.
57. A Minuta do Edital, no seu item 13.8, informa que a proposta comercial deve ter como base investimentos, tributos, custos e despesas, etc., mas não exige a sua apresentação junto à proposta comercial.

“13.8. A PROPOSTA COMERCIAL deverá ter por base, dentre outros:

- a) todos os investimentos, tributos, custos e despesas necessários para a execução do OBJETO;*
- b) os riscos a serem assumidos pela CONCESSIONÁRIA em virtude da execução do OBJETO;*
- c) o prazo da CONCESSÃO, que será de 30 (trinta) anos;*
- d) os valores a serem pagos a título de ressarcimento aos autores dos estudos aproveitados em razão do PMI, no total de R\$ [●] ([●]) para cada BLOCO;*
- e) a reversibilidade dos bens da SPE, observadas as condições fixadas no CONTRATO e as disposições constantes na Lei Municipal nº 16.211/2015 e suas alterações; e*
- f) as demais obrigações deste EDITAL, do CONTRATO e respectivos ANEXOS.”*

Recomendação 013: Incluir, na Minuta do Edital e no modelo de Carta de Apresentação da Proposta Comercial (Anexo I), a exigência de apresentação da Planilha de Fluxo de Caixa contendo as composições de rendas, custos, despesas e investimentos, detalhadas em planilhas específicas nos seus principais elementos, assim como as respectivas premissas e memoriais de cálculo, como parte integrante da proposta comercial.

58. O detalhamento dos investimentos (CAPEX) deve estar discriminado em nível de materiais, quantidades e custos unitários para cada terminal e segregado por:
- Obras de requalificação;
 - Obras dos empreendimentos comerciais;
 - Obras dos empreendimentos residenciais;
 - Aquisição de equipamentos (COT, CFTV, PMD, etc.).
59. O detalhamento dos custos/despesas operacionais (OPEX), por terminal, deve segregar os custos de:



**CIDADE DE
SÃO PAULO**
CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO

Coordenadoria de Auditoria Geral

Rua Líbero Badaró, 293 – 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-900

- Operação dos Terminais;
- Operação dos Empreendimentos Comerciais e Residenciais;

APONTAMENTO 014 – Ausência de previsão de Projetos de Gerenciamento de Resíduos da Construção Civil.

60. A Lei Municipal nº 14.803/2008, no seu artigo 23, determina que todos os editais referentes às obras públicas em licitação, bem como os documentos que os subsidiem, na forma de contratos, especificações técnicas, memoriais descritivos e outros, deverão incluir a exigência de implementação dos Projetos de Gerenciamento de Resíduos da Construção Civil (PGRCC).

“Art. 23. Todos os editais referentes às obras públicas em licitação, bem como os documentos que os subsidiem, na forma de contratos, especificações técnicas, memoriais descritivos e outros, deverão incluir a exigência de implementação dos Projetos de Gerenciamento de Resíduos da Construção Civil.

§ 1º O Projeto de Gerenciamento de Resíduos, quando não ofertados pelo ente contratante, deverão ser apresentados pelos construtores responsáveis pela execução de obras municipais objeto de licitação pública, no momento de sua contratação.

§ 2º Nos termos do art. 157 da Lei nº 13.478, será de responsabilidade dos executores de obras ou serviços em logradouros públicos a manutenção dos locais de trabalho permanentemente limpos e, em conformidade com o art. 142 do mesmo documento legal, a manutenção de registros e comprovantes (CTR) do transporte e destinação corretos dos resíduos sob sua responsabilidade, por prazo a ser regulamentado pelo Executivo.”

Recomendação 014: Incluir essa exigência na Minuta do Edital e Contrato.

APONTAMENTO 015 – Ausência da Cláusula Anticorrupção.

61. De acordo com o Art. 3º do Decreto Municipal nº 44.279/2003, os contratos administrativos deverão conter a seguinte cláusula anticorrupção.

“Art. 3º Instruído o processo conforme previsto no artigo 2º deste decreto, deverão ser elaboradas as minutas de edital e de contrato.”

[...]



**CIDADE DE
SÃO PAULO**
CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO

Coordenadoria de Auditoria Geral

Rua Líbero Badaró, 293 – 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-900

“§ 1º-A Os contratos administrativos deverão conter a seguinte cláusula anticorrupção: "Para a execução deste contrato, nenhuma das partes poderá oferecer, dar ou se comprometer a dar a quem quer que seja, ou aceitar ou se comprometer a aceitar de quem quer que seja, tanto por conta própria quanto por intermédio de outrem, qualquer pagamento, doação, compensação, vantagens financeiras ou não financeiras ou benefícios de qualquer espécie que constituam prática ilegal ou de corrupção, seja de forma direta ou indireta quanto ao objeto deste contrato, ou de outra forma a ele não relacionada, devendo garantir, ainda, que seus prepostos e colaboradores ajam da mesma forma." (Redação acrescida pelo Decreto nº 56.633/2015)

Recomendação 015: Incluir uma cláusula anticorrupção na Minuta do Contrato, conforme estabelecido em Decreto.

APONTAMENTO 016 – Valores de custos, despesas e investimentos desatualizados e sem indicação da referência temporal.

62. Os valores de investimentos, custos, despesas e receitas constantes no Anexo IV – Plano de Negócio de Referência – estão desatualizados e não possuem indicações da data base.
63. Embora os valores de custos de obras (requalificação dos terminais e empreendimentos associados) constantes nas tabelas 1, 2 e 3 do Anexo IV da Minuta do Edital tenham sido calculados a partir da tabela de custos de 2017 da Secretaria de Infraestrutura Urbana, não existe nenhuma menção sobre isso na Minuta de Edital.

Recomendação 016: Atualizar os valores de investimentos, custos, despesas e receitas quando da publicação do Edital.

B. Anexo III - Caderno de Encargos da Concessionária

APONTAMENTO 017 – Inexistência da exigência de aprovação do Projeto Básico dos Empreendimentos Associados.

64. O Anexo III – *Caderno de Encargos da Concessionária* – não prevê a aprovação do projeto básico dos Empreendimentos Associados pelo Poder Concedente.
65. O referido anexo, somente prevê a aprovação do projeto básico das obras de requalificação:



**CIDADE DE
SÃO PAULO**
CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO

Coordenadoria de Auditoria Geral

Rua Líbero Badaró, 293 – 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-900

“35.1.1 Uma vez apresentado o Projeto Básico para as OBRAS DE REQUALIFICAÇÃO pela CONCESSIONÁRIA, o PODER CONCEDENTE ou demais entidades competentes da Administração Pública Municipal deverão se manifestar, aprovando-os ou especificando correções ou complementações que se fizerem necessárias, no prazo de 30 (trinta) dias.”

Recomendação 017: Incluir a exigência de apresentação do projeto básico dos Empreendimentos Associados para aprovação do Poder Concedente.

APONTAMENTO 018 – Falta de clareza quanto ao objetivo da Pesquisa de Satisfação e a aplicação dos seus resultados.

66. De acordo com o item 25.6 do Anexo III – Caderno de Encargos da Concessionária, a Concessionária é responsável pela contratação de um instituto de pesquisa especializado e independente para realizar pesquisa de satisfação:

“25.6 A CONCESSIONÁRIA deve contratar instituto de pesquisa especializado e independente para realizar pesquisas de satisfação junto aos PASSAGEIROS de cada TERMINAL sobre os serviços prestados no âmbito da CONCESSÃO, conforme o APÊNDICE ÚNICO – Pesquisa de Satisfação.”

67. O seu Apêndice Único define as diretrizes para a realização dessa pesquisa e seleção/contratação do instituto de pesquisa. A pesquisa de satisfação deve ser realizada em todos os terminais, pelo menos anualmente, iniciando-se após a conclusão das obras de requalificação.

68. O Anexo III não deixa claro qual é o objetivo desta pesquisa e como os seus resultados serão analisados e utilizados pelo Poder Concedente e pela Concessionária. Além disso, o item 25.6 menciona apenas realização de pesquisas de satisfação junto aos passageiros de cada Terminal, não fazendo menção às estações do Expresso Tiradentes e Paradas Clínicas e Eldorado.

Recomendação 018: Deixar explícito o objetivo da Pesquisa de Satisfação e estabelecer a forma como os seus resultados serão analisados e utilizados pelo Poder Concedente e pela Concessionária.

APONTAMENTO 019 – Não há clareza quanto à possibilidade de aproveitamento de equipamentos já instalados nos terminais.



**CIDADE DE
SÃO PAULO**
CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO

Coordenadoria de Auditoria Geral

Rua Líbero Badaró, 293 – 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-900

69. Em análise às regras editalícias sobre a formulação das propostas comerciais, verificou-se a falta de clareza sobre a possibilidade de se aproveitar os equipamentos do COT, CFTV, entre outros já instalados nos terminais.

Recomendação 019: Adicionar ao Edital item que explicita a possibilidade ou não, de utilização dos equipamentos já instalados nos terminais.

CONCLUSÃO

70. Este trabalho foi realizado, a partir da análise documental sobre a Minuta do Edital, do Contrato e seus anexos e sobre os estudos recebidos no Procedimento de Manifestação de Interesse (Edital de Chamamento Público nº 05/2017).
71. O estudo apresentado pela empresa Socicam Administração, Projetos e Representação Ltda. (CNPJ nº: 43.217.280/0001-05), participante do Edital de Chamamento Público, foi a principal referência utilizada pela São Parcerias S/A para as estimativas de investimentos, custos, despesas e receitas utilizadas no fluxo de caixa.
72. A equipe de auditoria buscou priorizar a análise dos aspectos mais relevantes de um processo de licitação, relacionados às possíveis restrições de competitividade, ao atendimento à legislação aplicável, ao controle e fiscalização dos requisitos técnicos e de qualidade, ao mecanismo de remuneração/penalidade e economicidade da contratação.
73. Os principais apontamentos estão listados neste relatório e foram, na maior parte deles, apresentados e discutidos com a equipe da São Paulo Parcerias S/A e da Secretaria de Governo.
74. Cabe ressaltar os seguintes apontamentos:
- Defasagem dos dados utilizados no cálculo do WACC gerando um aumento na contraprestação máxima global de aproximadamente R\$ 627 milhões;
 - Restrição à adjudicação de mais de um lote/bloco ao mesmo concorrente;
 - Permissividade de cometimento de infrações graves ou gravíssimas sem aplicação de multas;
 - Não há exigência de apresentação dos detalhamentos sobre o cálculo da contraprestação mensal da proposta comercial.
75. Os apontamentos realizados, embora não tenham exaurido todos os possíveis pontos de



**CIDADE DE
SÃO PAULO**
CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO

Coordenadoria de Auditoria Geral

Rua Líbero Badaró, 293 – 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-900

melhoria e/ou correção, poderão trazer resultados positivos para o processo de licitação dos Terminais de Ônibus nos aspectos priorizados pela equipe de auditoria.

76. Por fim, ressalta-se que a análise referente ao valor do BDI (51% e 52%) utilizado na precificação das obras de requalificação dos terminais e a construção dos empreendimentos associados será feita por esta Coordenadoria de Auditoria Geral em trabalho separado.

À consideração superior.

São Paulo, 15 de outubro de 2019.