



RELATÓRIO DE AUDITORIA EXTRAPLANO

1. ORDEM DE SERVIÇO

Nº 2017.10073.2

2. IDENTIFICAÇÃO

2.1. Objeto

Transportes – Contratos, Termos de Aditamentos e Remuneração dos Operadores

2.2. Objetivo

Analisar as alterações advindas da assinatura de contratos emergenciais e termos de aditamento aos contratos do Sistema Municipal de Transporte Coletivo Público de Passageiros do Município de São Paulo, sobretudo com relação à aplicação da sistemática de remuneração dos operadores com vigência a partir de maio de 2017.

2.3. Unidade Fiscalizada

20 – Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes (SMT).

2.4. Período de Realização

30.08.17 a 25.11.17

2.5. Período de Abrangência

N.A.

2.6. Equipe Técnica

Adriano Pinheiro Bezerra de Menezes TC nº 20.290

Felipe Rangel Ferreira da Silva TC nº 20.305

2.7. Procedimentos

- Realizar diligências na São Paulo Transporte S.A (SPTrans) e na SMT;
- Solicitar cópia dos contratos e Termos de Aditamento do Sistema Municipal de Transporte Público de Passageiros no Município de São Paulo (SMTTC) ;
- Analisar as alterações realizadas pelos Termos de Aditamento;

- Verificar se os contratos emergenciais da Área 04 do Subsistema Estrutural contemplam a nova sistemática de remuneração implantada pelos Termos Aditivos das demais áreas;
- Analisar a nova sistemática de remuneração implantada pelos Termos de Aditamento, bem como compará-la à sistemática anterior;
- Verificar se os contratos emergenciais para o Subsistema Local foram formalizados e qual a previsão de publicação;
- Analisar o impacto da nova sistemática de remuneração em termos operacionais;
- Analisar a evolução da demanda de passageiros no período de 2016 e 2017, discriminando-se a quantidade de passageiros pagantes e gratuidades.

2.8. Siglas e Abreviaturas

ATENDE	Serviço de Atendimento Especial
DG	Diretoria de Gestão da Receita e Remuneração
DM	Decreto Municipal
ICV	Índice de Cumprimento de Viagens
LC	Lei Complementar
LF	Lei Federal
LM	Lei Municipal
LOA	Lei Orçamentária Anual
OSO	Ordem de Serviço Operacional
PMM	Percurso Médio Mensal
PMSP	Prefeitura Municipal de São Paulo
PPP	Parceria Público-Privada
SMT	Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes
SPTtrans	São Paulo Transporte S.A.
TA	Termo de Aditamento



3. RESULTADO

3.1. Introdução

A presente Auditoria tem como objetivo atender à determinação do Conselheiro Relator Edson Simões (Memorando GAB.EES nº 260/2017 – fls. 04/07, contendo: análise das alterações advindas da assinatura de contratos emergenciais e termos de aditamento aos contratos do Sistema Municipal de Transporte Coletivo Público de Passageiros do Município de São Paulo, sobretudo com relação aos reflexos da aplicação da sistemática de remuneração dos operadores com vigência a partir de maio de 2017 e seus reflexos em termos operacionais.

Os contratos para o Subsistema Local foram assinados em 2003, sob o regime de permissão, com prazo de 7 anos, podendo-se, a critério do Poder Permitente, ser prorrogados por até 3 anos.

Também em 2003 foram assinados os contratos do Subsistema Estrutural, porém, sob o regime de concessão, com prazo de 10 anos, podendo-se, a critério do Poder Concedente, ser prorrogados por até 5 anos, à exceção das empresas da Área 4, que operam por contratos emergenciais desde dezembro/2013, após a decretação da caducidade do Contrato de Concessão nº 37/07 SMT-GAB. Através do DM 54.458, de 11.10.13.

No Subsistema Estrutural os contratos estão no último ano de prorrogação, enquanto que no Subsistema Local as empresas operam por meio de contratos emergências desde 2014.

Nos subitens a seguir, apresentamos nossa análise visando responder aos questionamentos formulados no Memorando de fls. 04/07.

3.2. Termos de Aditamento publicados no DOC em 04.08.17

A SMT publicou em 04.08.17 os seguintes Termos de Aditamento relacionados aos contratos de concessão do Subsistema Estrutural (exceto Área 4) e contratos emergenciais do Subsistema Local.

Quadro 1 – Contratos e Termos de Aditamento

Subsistema	Área	Contratos	Nº TAs publicados em 04.08.17
Estrutural	1	701/03	15
Estrutural	2	702/03	14
Estrutural	3	703/03	21
Estrutural	4 (Ambiental)	015/07	-
Estrutural	4 (Express)	016/17	-
Estrutural	5	705/03	17
Estrutural	6	706/03	18
Estrutural	7	707/03	16
Estrutural	8	708/03	16
Local	1.0	003/17	01
Local	2.0	004/17	01
Local	3.0	005/17	01
Local	3.1	006/17	01
Local	4.0	007/17	01
Local	4.1	008/17	01
Local	5.0	009/17	01
Local	6.0	010/17	01
Local	6.1	011/17	01
Local	7.0	012/17	01
Local	8.0	013/17	01
Local	8.1	014/17	01

Fonte: Site SMT (Acesso à Informação).

Conforme determinação do Sr. Conselheiro obtivemos cópia dos TAs acima relacionados junto à SPTrans.

3.3. Alterações contratuais efetuadas pelos respectivos termos aditivos

Conforme exemplo às fls. 27/59 e 76/83, os termos de aditamento publicados em 04.08.17 possuem data de assinatura em 11.05.17.

Com relação às empresas concessionárias (Subsistema Estrutural), os aditamentos têm como objeto as seguintes alterações (fls. 76/83):

(i) a adequação da remuneração dos serviços, conforme limite orçamentário aprovado na Lei Municipal (LM) nº 16.608/16, e restrições decorrentes da Lei Complementar (LC) nº 101/00;



(ii) a alteração da quantidade de veículos destinada à prestação do Serviço ATENDE - exceto Áreas 05 e 08;

(iii) e prorrogação do contrato.

Quanto ao Subsistema Local, além da adequação da remuneração dos serviços, houve a inclusão do serviço Atende, exceto na Área 3.0 onde o serviço já era prestado.

As adequações para o Subsistema Local seguem as mesmas regras das alterações feitas para o Subsistema Estrutural, razão pela qual serão objeto de análise conjunta.

Os referidos TAs alteraram os contratos emergenciais do Subsistema Local que findaram em 04.07.17.

Com relação à remuneração, os TAs fixaram a remuneração dos serviços para o ano de 2017, em R\$ 7,7 bilhões.

Dentro da nova sistemática implantada, existe uma fórmula de pagamento que ajusta a efetiva remuneração auferida pelos serviços prestados limitando seu pagamento ao valor máximo estipulado mensalmente em contrato. Esse novo modelo de remuneração será objeto de análise específica no subitem **3.4**.

Quanto à alteração da quantidade de veículos destinados à prestação do serviço Atende no Subsistema Estrutural, houve uma redução no número de veículos em todos os contratos que contemplam tal objeto, analisada no subitem **3.6**.

O outro objeto, prorrogação do prazo, está presente em todos os termos formalizados, prorrogando o prazo dos contratos do Subsistema Estrutural, por até 12 meses, contados a partir de 22.07.17, podendo ser rescindido sem qualquer ônus para o Poder Concedente, caso seja realizado e concluído o respectivo processo licitatório.

Com relação a adequação da remuneração, o Subsistema Local também possui um limitador remuneratório no valor de R\$ 4.076.074.691,00 (fl. 30), o qual compõe o total fixado de R\$ 7,7 bilhões para todo o Sistema.

3.4. Reflexos das alterações contratuais no atual sistema remuneratório

3.4.1. Orçamento em Compensações Tarifárias

Para o ano de 2016, a Lei Orçamentária Anual (LOA) fixou o valor de R\$ 1.794.207.682,00 para a dotação compensação tarifária do Sistema Municipal de Transporte Coletivo de Passageiros na cidade de São Paulo, conforme consta à fl 84.

No TC nº 72.007.334/16-36 foram apresentados cenários com a projeção do montante a ser pago em compensações tarifárias no exercício de 2017, com a seguinte conclusão:

De acordo com as projeções da Auditoria, as compensações tarifárias para 2017 serão maiores do que o valor proposto para o Orçamento. No cenário base, em que os contratos dos operadores de ônibus sofrerão o reajuste anual, o montante das compensações tarifárias será de R\$ 3,44 bilhões, isto é, R\$ 1,6 bilhão a mais que o proposto. Caso não haja reajuste nos contratos, assim como está previsto que não haverá reajuste na tarifa de ônibus, as compensações tarifárias atingirão R\$ 3,11 bilhões, ou seja, R\$ 1,3 bilhão acima do proposto (subitem 3.2.8).

No mesmo sentido, no TC nº 72.006.562/16-25 chegou-se a conclusão semelhante:

O valor proposto para as compensações tarifárias no orçamento municipal do ano de 2017, R\$ 1.794.207.682,00, já se mostra insuficiente, independentemente do congelamento da tarifa no ano vindouro anunciado pela próxima gestão. (subitem 3.2.6).

Assim, mesmo havendo queda do número de passageiros pagantes e aumento do número de gratuidades, e diante dos cenários propostos, os TAs estipularam o valor de R\$ 2,9 bilhões em compensações tarifárias para 2017, valor insuficiente a ser realizado no exercício.

Ainda, observa-se que, os TAs foram assinados em maio de 2017 sem haver lastro orçamentário para pagamento dos R\$ 2,9 bilhões em compensações tarifárias fixados para o ano de 2017, violando o art. 167, II¹ da Constituição Federal.

¹ Art. 167. São vedados:

[...]

II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;



3.4.2. Estabelecimento do Fator de Ajuste

No relatório elaborado pela Diretoria de Gestão da Receita e Remuneração (DG) foram expostos os motivos que ensejaram a fixação da remuneração do Sistema, tendo em vista os limites orçamentários com compensações tarifárias para o ano de 2017.

Às fls. 15/16, a DG justifica o acréscimo no valor das compensações tarifárias devido à queda de arrecadação no 1º semestre/2017 e aumento do número de gratuidades, ocasionando aumento da dívida com os operadores, cujo valor está em cerca de R\$ 377 milhões.

No TC nº 72.006.562/16-25 já foi apontado que a dívida acumulada segue tendência de crescimento desde outubro de 2015.

Assim, considerou-se o valor liquidado e pago na dotação Compensações Tarifárias no exercício de 2016 (R\$ 2.549.207.682,00) e a dívida junto aos operadores (R\$ 377 milhões) também de 2016 para estipular o valor de referência de R\$ 2,9 bilhões em Compensações Tarifárias para 2017.

De forma a balizar a remuneração total do Sistema a R\$ 7,7 bilhões em 2017, os TAs preveem um fator de ajuste a ser aplicado à remuneração mensal dos operadores, conforme fórmula apresentada a seguir:

$$\text{Fator de ajuste} = \frac{\text{Remuneração do mês para o Sistema}}{\sum \text{Remuneração do mês de referência dos Operadores}}$$

Em que:

Remuneração do mês para o Sistema = arrecadação tarifária e extra tarifária (conforme valores fixados nos TAs) + compensação tarifária do mês;

Remuneração mensal de referência do operador (somatório):

- Demanda adaptada do mês de referência x tarifa de remuneração (incluindo descontos contratuais);

- Remuneração do serviço noturno;
- Operação das linhas da USP;
- Terminais de transferência;
- Remuneração de implantação e manutenção de equipamentos embarcados;
- Ajuste de combustíveis;
- Reembolso de pedágio.

A Remuneração mensal final do operador, individualmente, será dada pela seguinte expressão:

Remuneração Final do Operador = Remuneração de Referência do Operador x fator de ajuste.

Caso o somatório das remunerações do conjunto dos operadores calculada mensalmente seja superior à remuneração mensal do sistema prevista nos TAs, o fator de ajuste será menor que 1, a fim de limitar a soma da remuneração de todos os operadores aos valores fixados.

Inversamente, o somatório das remunerações do conjunto dos operadores calculada mensalmente seja inferior à remuneração mensal do sistema prevista nos TAs, o fator de ajuste será maior que 1, a fim de complementar a remuneração de todos os operadores até se atingir os valores fixados.

A DG apresentou, às fls. 63/73, memória de cálculo da remuneração nos meses de maio e junho de 2017, bem como os respectivos cálculos do fator de ajuste.

O Quadro 2 apresenta os valores do fator de ajuste para os meses de maio e junho de 2017:

Quadro 2 – Fator de Ajuste (maio e junho)

Fator de Ajuste - Maio	0,9926
Fator de Ajuste - Junho	0,9701

Fonte: DG – SPTrans (fls. 63 e 67)

A partir do Quadro 2, observa-se que para os meses de maio e junho de 2017 o fator de ajuste atuou como um redutor da remuneração dos operadores.



A diferença observada entre a remuneração final do operador e a sua remuneração mensal de referência será compensada em parcelas no mês seguinte, descontando-se ou acrescentando-se aos pagamentos devidos no mês.

O quadro 3 mostra o efeito do fator de ajuste na remuneração dos operadores nos meses de maio e junho:

Quadro 3 – Remuneração Devida com Fator de Ajuste – Maio e Junho

Período de Operação	Fator de Ajuste (a)	Subsistema	Remuneração Mensal de Referência (b)	Remuneração Mensal com Fator de Ajuste c (c) = b x [1 + (a)]	Diferença c - b
mai/17	99,26%	Estrutural	302.868.558,49	300.620.904,68	-2.247.653,81
		Local	155.903.572,13	154.746.577,64	-1.156.994,49
jun/17	97,01%	Estrutural	464.497.875,69	450.630.714,89	-13.867.160,80
		Local	224.964.651,78	218.248.537,11	-6.716.114,67

Fonte: DG – SPTrans (fls. 63 e 67)

Assim, tendo em vista que o fator de ajuste reduziu a remuneração efetivamente paga aos operadores nos meses de maio e junho, o operador receberá a diferença não paga em parcelas nos meses seguintes.

Hipoteticamente, *a contrario sensu*, caso os fatores de ajuste para os meses de maio e junho tivessem apresentado valores acima de 1, os operadores receberiam uma remuneração mensal acima daquela economicamente operada. No entanto, esses valores seriam descontados em parcelas da remuneração a ser paga nos meses subsequentes.

Por fim, haverá, ao final do exercício, um acerto de contas final, a fim de saldar a conta com os operadores, conforme segue:

3.5.2 Com o término do exercício financeiro de 2017 será efetuado um acerto de contas de forma a consolidar os valores estabelecidos em 3.1 no montante de R\$ 7.700.000.000 (Sete bilhões e setecentos milhões de reais).

Portanto, conclui-se que os reflexos remuneratórios trazidos pelos Termos Aditivos consistem em fixar a remuneração paga aos operadores no montante de R\$ 7,7 bilhões, independentemente da variação da demanda do exercício.

3.4.3. Demanda Adaptada x Demanda Realizada

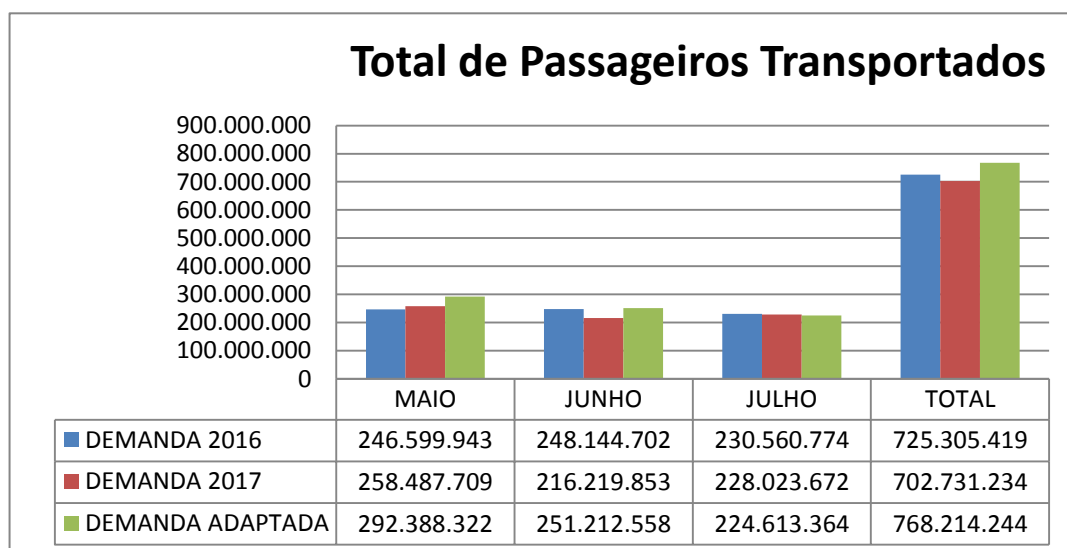
Para fins de remuneração dos operadores do Sistema, a demanda total de passageiros é composta por:

- a) Pagantes;
- b) Integrados ônibus x ônibus sem acréscimo tarifário;
- c) Gratuitos; e
- d) Transportados nas linhas USP.

Além dos passageiros pagantes (a), os passageiros transportados nas linhas USP (d) também contribuem para a arrecadação tarifária. Por outro lado, os Gratuitos (b) e os Integrados (c) não contribuem para arrecadação tarifária, sendo subsidiados pelo próprio Sistema.

O Gráfico 1 compara a evolução da quantidade de passageiros transportados nos trimestres maio/julho dos anos 2016 e 2017 e a demanda adaptada (Anexo I dos TAs):

Gráfico 1 – Total de Passageiros Transportados x Demanda Adaptada



Fonte: Demonstrativos de Remuneração dos Operadores – Disponível em http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/transportes/institucional/sptrans/acesso_a_informacao/index.php?p=154007



Ao final do período analisado, demonstra-se que a demanda caiu de 725.305.419 passageiros em 2016 para 702.731.234 passageiros em 2017 para os meses analisados, considerando-se a demanda total entre maio e julho, representando uma queda de aproximadamente 3,1%.

Observa-se, ainda, que a Demanda Transportada no período de maio a julho/2017 foi aproximadamente 8,5% inferior à Demanda Adaptada no mesmo período.

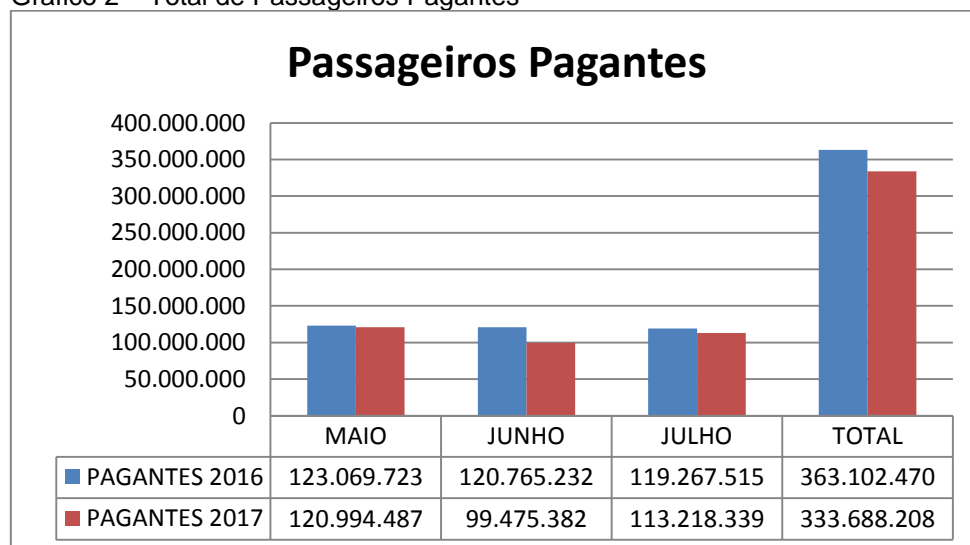
Para fins de aplicação da nova sistemática de remuneração, os TAs estabelecem a demanda adaptada mensal por área de operação. A demanda adaptada consiste na demanda transportada, limitada às quantidades estabelecidas em quadro anexo aos TAs, a partir da operação de 04.07.17.

À exceção da demanda de julho, a demanda adaptada dos meses de maio e junho foi superior à demanda efetivamente realizada.

Em maio a demanda adaptada foi cerca de 13% superior à demanda efetivamente realizada, enquanto que em junho esta relação foi de aproximadamente 16%.

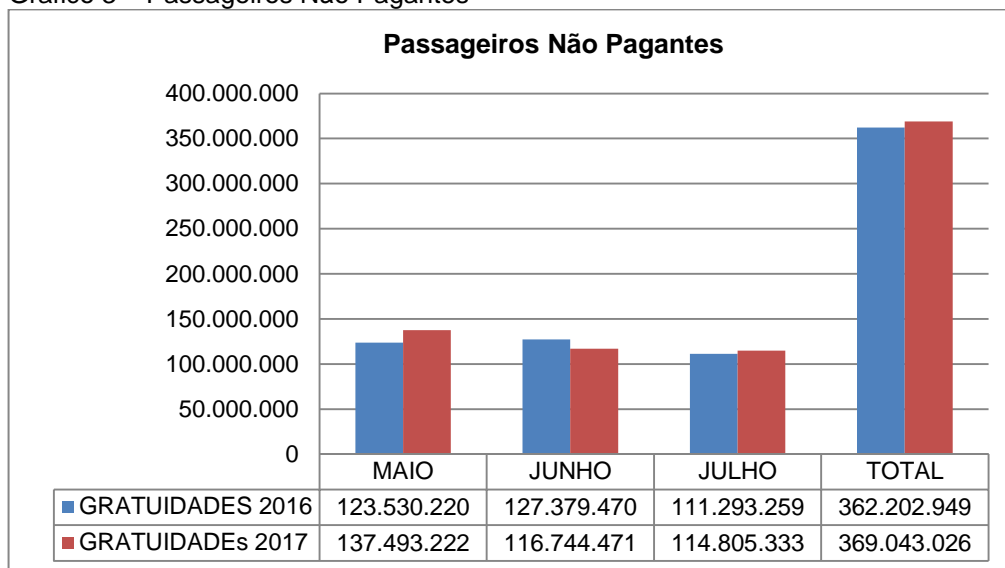
Os Gráficos 2 e 3 decompõem a demanda total em passageiros pagantes e não pagantes (gratuidades e integração), permitindo comparar sua evolução no mesmo período analisado:

Gráfico 2 – Total de Passageiros Pagantes



Fonte: Demonstrativos de Remuneração dos Operadores – Disponível em http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/transportes/institucional/sptrans/ acesso_a_informacao/index.php?p=154007

Gráfico 3 – Passageiros Não Pagantes



Fonte: Demonstrativos de Remuneração dos Operadores – Disponível em http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/transportes/institucional/sptrans/ acesso_a_informacao/index.php?p=154007

Verifica-se no Gráfico 2 que houve uma queda na quantidade de passageiros pagantes no período em aproximadamente 8,1%, impactando na redução direta da arrecadação tarifária.

Por outro lado, no Gráfico 3 houve aumento na quantidade de passageiros não pagantes no período, em aproximadamente 1,9%, impactando diretamente no custo do Sistema, sem contrapartida para a arrecadação tarifária.

A partir dos Gráficos 1, 2, e 3, percebe-se que a tendência de queda na demanda total de passageiros para o período analisado (22.574.185) se deve principalmente ao fato de a queda na demanda de passageiros pagantes (29.414.262) ter suplantado o aumento no número de passageiros não pagantes (6.840.077).

Os quadros 4 e 5 demonstram a participação relativa dos passageiros não pagantes comparado ao total de passageiros transportados no período:

Quadro 4 – Evolução dos Passageiros Não Pagantes no SMTc - 2016

2016	Passageiros Não Pagantes (a)	Total de Passageiros (b)	% Não Pagantes (a)/(b)
Maio	123.530.220	246.599.943	50,1%
Junho	127.379.470	248.144.702	51,3%
Julho	111.293.259	230.560.774	48,3%
Total	362.202.949	725.305.419	49,9%

Fonte: Demonstrativos de Remuneração dos Operadores SPTrans – Disponível em http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/transportes/institucional/sptrans/ acesso_a_informacao/index.php?p=154007



Quadro 5 – Evolução dos Passageiros Não Pagantes no SMTC - 2017

2017	Passageiros Não Pagantes (a)	Total de Passageiros (b)	% Não Pagantes (a)/(b)
Maio	137.493.222	258.487.709	53,2%
Junho	116.744.471	216.219.853	54,0%
Julho	114.805.333	228.023.672	50,3%
Total	369.043.026	702.731.234	52,5%

Fonte: Demonstrativos de Remuneração dos Operadores – Disponível em http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/transportes/institucional/sptrans/acesso_a_informacao/index.php?p=154007

Nota-se uma tendência de aumento da participação relativa das gratuidades no total de passageiros transportados, totalizando um aumento de aproximadamente 2,6 p.p. no período analisado.

A partir dos dados já analisados verifica-se que o número de passageiros não pagantes cresceu em magnitude maior que a queda do número de passageiros pagantes. Assim, considerando que a arrecadação tarifária e extra-tarifária não são suficientes para cobrir os custos do Sistema, a compensação tarifária para o ano de 2017 deveria ser maior que os R\$ 2,9 bilhões previstos nos TAs e muito maior que o dotação orçamentária inicialmente prevista na LOA/17.

Os TAs objeto de análise fixam os recursos para o sistema de transporte de passageiros no valor de R\$ 7,7 bilhões (cláusula 3.1 dos TAs), sendo R\$ 2,9 bilhões por meio de compensação tarifária e R\$ 4,8 bilhões por meio de arrecadação tarifária e extra-tarifária.

Em sua Cláusula Terceira - da Remuneração, os TAs dispõem:

3.1.3 Se a arrecadação tarifária e extra-tarifária excederem o montante de R\$ 4.800.000.000,00 (quatro bilhões e oitocentos milhões de reais), o valor de compensações tarifárias será diminuído em montante equivalente, de modo a preservar o valor acima fixado em 3.1.

3.1.4 Se a arrecadação tarifária e extra-tarifária não atingirem o montante de R\$ 4.800.000.000,00 (quatro bilhões e oitocentos milhões de reais), o valor de compensações tarifárias será acrescido em montante equivalente, de modo a preservar o valor acima fixado em 3.1.

[...]

3.5.2 Com o término do exercício financeiro de 2017 será efetuado um acerto de contas de forma a consolidar os valores estabelecidos em 3.1 no montante de R\$7.7000.000.000 (Sete bilhões e setecentos milhões de reais).

A partir da análise dos TAs, infere-se que os valores de arrecadação e compensação possuem como referência a demanda adaptada (Anexo I dos TAs). No entanto, verificou-se que o número de passageiros transportados é aproximadamente 8,5% menor que o planejado (demanda adaptada).

Dado que há tendência de queda no número de passageiros pagantes e há tendência de aumento no número de passageiros não pagantes, pode-se concluir que:

- A queda no número de passageiros pagantes diminui a receita com arrecadação tarifária;
- O aumento do número de passageiros não pagantes conjuntamente com a queda na arrecadação tarifária acima especificada terá como consequência o aumento no valor da compensação tarifária para atender às cláusulas de remuneração do contrato;
- A demanda adaptada, base para a projeção de arrecadação tarifária, não condiz com a real demanda transportada, comprometendo o equilíbrio da compensação tarifária e da arrecadação tarifária e extratarifária;
- Os TAs limitam apenas a remuneração do Sistema em R\$ 7,7 bilhões, não limitando o valor da compensação tarifária, inicialmente previsto em R\$ 2,9 bilhões;
- A cláusula 3.1.3 dos TAs dispõe que, caso a arrecadação tarifária e extra-tarifária não atinja o valor de R\$ 4,8 bilhões previsto em contrato, o valor de R\$ 2,9 bilhões será acrescido afim de preservar a remuneração do Sistema (R\$ 7,7 bilhões);
- Conforme já constatado no TC nº 72.006.562/16-25, caso o cenário de queda de demanda que se desenha no período analisado se mantenha para os próximos meses, projeta-se que ao término da vigência dos TAs o valor da compensação tarifária será maior que os R\$ 2,9 bilhões inicialmente previstos (cláusula 3.1.3 e cláusula 3.5.2);

Caso o cenário já analisado se reverta, e haja um aumento na demanda de passageiros, com o aumento no número de passageiros pagantes suplantando o aumento de passageiros não pagantes, o valor da compensação tarifária poderá ser menor que os R\$ 2,9 bilhões inicialmente previstos (cláusula 3.1.4 e cláusula 3.5.2);



Ainda, considerando-se apenas o limitador de demanda, a medida adotada pela SMT torna-se inócua do ponto de vista da economia de despesa proposta para os meses analisados. Isso ocorre porque a remuneração limite também será maior que a remuneração de referência dos operadores.

Assim, caso a demanda adaptada seja maior que a demanda realizada nos meses subsequentes, os operadores poderão ser remunerados em valores acima daqueles que receberiam caso não houvesse a alteração da sistemática.

3.4.4. Transferência do Risco de Demanda

A mudança da sistemática de remuneração dos operadores também implica em alteração de um dos mecanismos presentes nos contratos de prestação de serviços, qual seja: a alocação de risco entre o Poder Público e o Concessionário.

A LF nº 8.987/95 determina que a delegação se dá por conta e risco do concessionário ou permissionário conforme pode-se observar dos incisos do art. 2º abaixo transcritos:

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

[...]

II - concessão de serviço público: a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado (grifo nosso);

[...]

IV - permissão de serviço público: a delegação, a título precário, mediante licitação, da prestação de serviços públicos, feita pelo poder concedente à pessoa física ou jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco (grifo nosso).

Pode-se observar que o risco da delegação será alocado ao delegatário dos serviços públicos, à exceção dos riscos previstos no art. 9º da mesma lei.

Ocorre que diferentemente do que a lei dispõe, os contratos de permissão ou concessão muitas vezes alocam riscos ao Poder Público que deveriam ser alocados aos delegatários, funcionando, na essência, como verdadeiras Parceria Público-Privada (PPPs) - concessões patrocinadas.

Anteriormente à nova sistemática implementada nos TAs aos contratos de transporte da cidade de São Paulo, o risco de demanda já era dividido entre o delegatário e o Poder Público.

Conforme consta na cláusula específica, caso a demanda oscilasse entre – 2% e + 2% o risco de demanda seria alocado ao Concessionário. No entanto, caso as barreiras fossem ultrapassadas, o risco de demanda seria alocado ao Poder Público, ensejando o reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos por meio de alteração da demanda referencial na Planilha de Custos, refletindo na remuneração por passageiro.

Com a nova sistemática, houve a fixação tanto dos valores a serem pagos a título de compensações tarifárias quanto da demanda adaptada de cada mês.

Tais alterações interferem sobremaneira na alocação de risco de demanda dos contratos, que ficarão totalmente alocados ao Poder Público.

Assim, caso haja frustração da demanda no ano de 2017 (inferior ao total da demanda adaptada), como p.ex. a perda de demanda decorrente de inauguração de estações de Metrô, os operadores terão garantida a remuneração total de R\$ 7,7 bilhões no exercício.

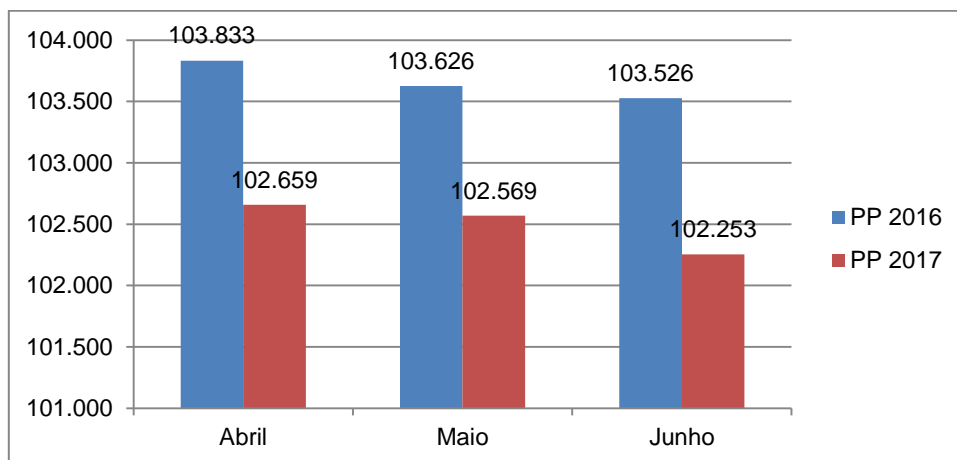
Por outro lado, caso haja excedente de demanda no ano (superior ao total da demanda adaptada), os operadores também auferirão o valor de remuneração estipulado nos TAs, qual seja, de R\$ 7,7 bilhões.

Logo, percebe-se que os riscos que deveriam ser atribuídos aos operadores foram totalmente transferidos ao Poder Público, sendo que, independentemente da demanda registrada no ano, o valor total de remuneração do sistema será o mesmo, infringindo o art. 2º da LF 8.987/95.

3.5. Reflexos das alterações em termos operacionais

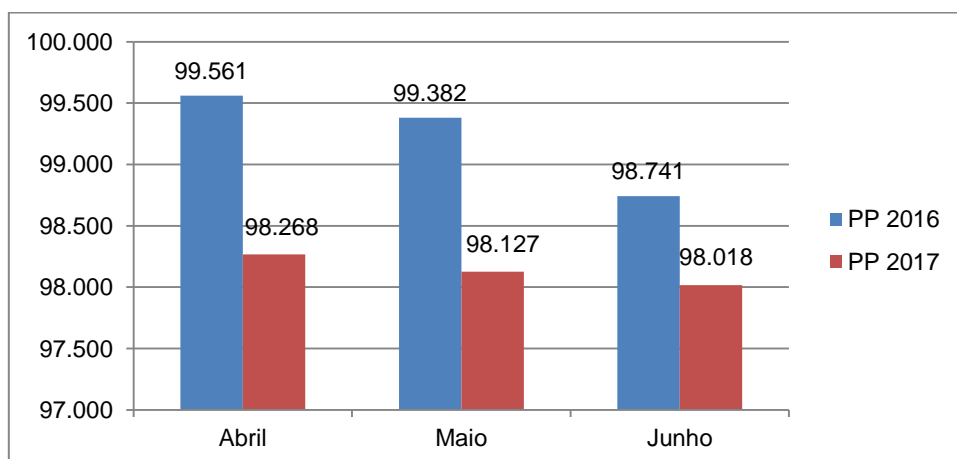
Com a finalidade de avaliar o impacto operacional advindo da alteração na sistemática de remuneração, o Gráfico 7 apresenta a variação do total de Partidas Programadas no Subsistema Estrutural entre os meses de abril a junho de 2016 e 2017 enquanto o Gráfico 8 apresenta a análise para o Subsistema Local:

Gráfico 4 – Variação de Partidas Programadas – Subsistema Estrutural



Fonte: Relatório Operacional Transporte em Números – SPTrans

Gráfico 5 – Variação do Partidas Programadas – Subsistema Local



Fonte: Relatório Operacional Transporte em Números – SPTrans

Na comparação entre os meses de abril de 2016 e abril de 2017, antes da implantação da nova sistemática de remuneração, houve queda de 1,13% no número de partidas programadas no Subsistema Estrutural, enquanto que no Subsistema Local a queda foi de 1,3%. Seguindo a tendência, no Subsistema Estrutural, nos meses de maio e junho, a quantidade de partidas programadas decresceu, respectivamente, em 1,02% e 1,23%.

Para o Subsistema Local, houve decréscimo de 1,26% e 0,76%, respectivamente, para os meses de maio e junho.

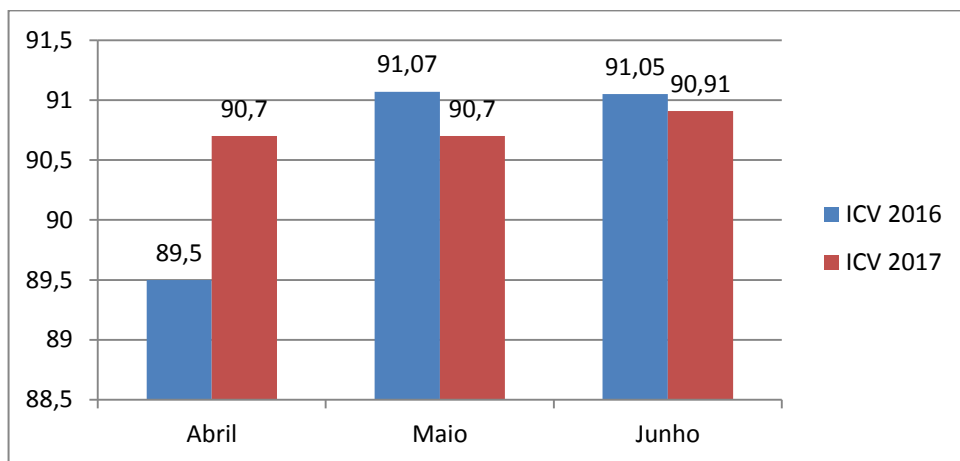
Assim, a despeito da alteração na sistemática de remuneração dos operadores, a tendência de queda na quantidade de viagens programadas manteve-se em

patamares próximos ao longo dos meses analisados, tendência já observada anteriormente.

Outro aspecto operacional a ser analisado é o Índice de Cumprimento de Viagens (ICV), que representa o percentual de viagens realizadas frente ao total de viagens programadas na Ordem de Serviço Operacional (OSO), considerado importante indicador de qualidade do serviço.

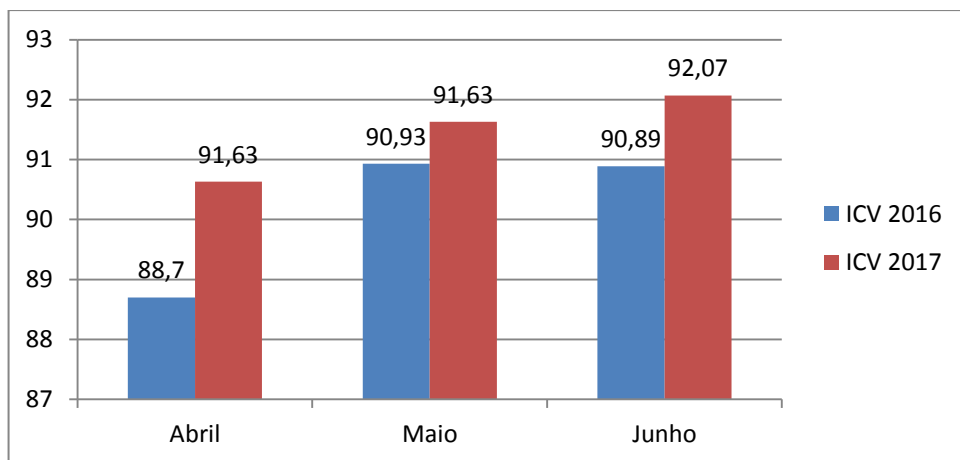
Os Gráficos 6 (Subsistema Estrutural) e 7 (Subsistema Local) demonstram a variação do ICV entre os períodos:

Gráfico 6 – Variação ICV – Subsistema Estrutural



Fonte: Relatório Operacional Transporte em Números – SPTrans

Gráfico 7 – Variação ICV – Subsistema Local



Fonte: Relatório Operacional Transporte em Números – SPTrans



Para o Subsistema Estrutural, após implementação da nova sistemática de remuneração, houve queda no ICV, indicando que as empresas operadoras deste Subsistema pioraram o indicador em 0,37 p.p. em maio e 0,14 p.p. em junho, inflexionando a tendência de alta observada na variação de abril.

Por outro lado, no Subsistema Local houve aumento no ICV após implantação da sistemática de remuneração, com acréscimo de 0,7 p.p. em maio e 1,18 p.p. em junho.

Dessa forma, observa-se que, do ponto de vista operacional, para os meses analisados, houve diminuição da quantidade de partidas programadas em ambos os Subsistemas, enquanto que houve aumento do ICV do Subsistema Local e diminuição do ICV do Subsistema Estrutura.

Assim, cumpre ressaltar que apesar das constatações feitas e de fato ter havido alterações operacionais, não foi possível chegar à conclusão de que há relação de causalidade com a mudança da sistemática de remuneração, tendo em vista que estas alterações já vinham ocorrendo anteriormente.

3.6. Serviço Atende

Os Termos de Aditamento objetos de análise, além da remuneração, alteraram também a prestação do serviço ATENDE, promovendo sua inclusão em áreas do Subsistema Local e alteração de frota no Subsistema Estrutural.

A prestação do Serviço ATENDE possui orçamento próprio para o ano de 2017 no valor de R\$ 73.024.496,00 (setenta e três milhões, vinte e quatro mil e quatrocentos e noventa e seis reais). Porém, além do valor inicialmente orçado, para o ano de 2017, foi incluído no orçamento o valor R\$ 7.100.000,00 (sete milhões e cem mil reais) para ampliação do Serviço.

Dessa forma, a prestação do serviço ATENDE não está inserido na dotação orçamentária Compensações Tarifárias, portanto não vincula-se ao limite remuneratório objetos dos TAs.

No Subsistema Estrutural houve uma redução de 11 veículos na frota disponível, já no Subsistema Local incluíram a oferta do serviço em todas as áreas, exceto a Área 3 que

já prestava tal serviço. Com essa inclusão, ampliaram a frota para 52 veículos nestas áreas de operação do Subsistema Local.

3.7. Adequação da remuneração na Área 4

Com relação às empresas Ambiental Transportes Urbanos S.A e Express Transportes Urbanos Ltda. (Área 4 do Subsistema Estrutural), ambas operam também sob contratos emergenciais de prestação de serviços.

Atualmente vigoram os contratos nº 015/17 e 016/17, firmados em 11.05.17 e publicados em 26.07.17, com prazo de 180 (cento e oitenta) dias e vigência até 06.11.17.

Na análise desses contratos, verifica-se que a adequação da remuneração estabelecida nos termos de aditamento publicados em 04.08.17 já estava contemplada na Clausula Nona desses ajustes.

3.8. Formalização e publicação dos contratos do Subsistema Local

Um dos questionamentos desta auditoria refere-se à incerteza sobre a assinatura de novos contratos emergenciais para o Subsistema Local. Nesse sentido foi solicitado à Origem informações quanto à formalização e publicação dos ajuste. No entanto, conforme resposta da Origem (fl. 9), esta não se manifestou a respeito.

No entanto, após a requisição, os contratos emergenciais para o Subsistema Local foram publicados no Diário Oficial da Cidade, conforme observa-se no quadro 6:

Quadro 6 – Contratos Emergenciais Vigentes do Subsistema Local

Área	Informações
Área 1.0	Contrato nº 021/17 SMT/GAB
	Contratada: CONSÓRCIO TRANSNOROESTE
	Vigência: 04.07.17 a 30.12.17
	Data de Publicação: 26.09.17
Área 2.0	Contrato nº 022/17 SMT/GAB
	Contratada: CONSORCIO TRANSNOROESTE
	Vigência: 04.07.17 a 30.12.17
	Data de Publicação: 26.09.17
	Contrato nº 023/17 SMT/GAB



Área	Informações
Área 3.0	Contratada: TRANSUNIÃO TRANSPORTES S.A
	Vigência: 04.07.17 a 30.12.17
	Data de Publicação: 26.09.17
Área 3.1	Contrato nº 024/17 SMT/GAB
	Contratada: QUALIBUS QUALIDADE EM TRANSPORTES S.A
	Vigência: 04.07.17 a 30.12.17
Área 4.0	Contrato nº 025/17 SMT/GAB
	Contratada: PESSEGO TRANSPORTES TRANSPORTES LTDA.
	Vigência: 04.07.17 a 30.12.17
Área 4.1	Contrato nº 026/17 SMT/GAB
	Contratada: ALLIBUS TRANSPORTES LTDA.
	Vigência: 04.07.17 a 30.12.17
Área 5.0	Contrato nº 027/17 SMT/GAB
	Contratada: MOVEBUS SOLUÇÕES EM MOBILIDADE URBANA LTDA.
	Vigência: 04.07.17 a 30.12.17
Área 5.1	Contrato nº 028/17 SMT/GAB
	Contratada: IMPERIAL TRANSPORTES URBANOS LTDA.
	Vigência: 04.07.17 a 30.12.17
Área 6.0	Contrato nº 029/17 SMT/GAB
	Contratada: TRANSWOLFF TRANSPORTES E TURISMO LTDA.
	Vigência: 04.07.17 a 30.12.17
Área 6.1	Contrato nº 030/17 SMT/GAB
	Contratada: A2 TRANSPORTES LTDA
	Vigência: 04.07.17 a 30.12.17
Área 7.0	Contrato nº 031/17 SMT/GAB
	Contratada: TRANSWOLFF TRANSPORTES E TURISMO LTDA
	Vigência: 04.07.17 a 30.12.17
Área 8.0	Contrato nº 032/17 SMT/GAB
	Contratada: AUTO VIAÇÃO TRANSCAP LTDA
	Vigência: 04.07.17 a 30.12.17

Área	Informações
Área 8.1	Contrato nº 033/17 SMT/GAB
	Contratada: ALFA RODOBUS S.A TRANSPORTES, ADMINISTRAÇÃO E PARTICIPAÇÃO
	Vigência: 04.07.17 a 30.12.17
	Data de Publicação: 26.09.17

Fonte: Diário Oficial da Cidade de São Paulo

Todas as publicações foram realizadas extemporaneamente, em desacordo com o que estabelece o Parágrafo Único do Art. 61 da Lei Federal (LF) nº 8.666/93 :

Parágrafo único. A publicação resumida do instrumento de contrato ou de seus aditamentos na imprensa oficial, que é condição indispensável para sua eficácia, será providenciada pela Administração até o quinto dia útil do mês seguinte ao de sua assinatura, para ocorrer no prazo de vinte dias daquela data, qualquer que seja o seu valor, ainda que sem ônus, ressalvado o disposto no art. 26 desta Lei.

Nota-se que os extratos dos contratos emergenciais foram publicados por omissão apenas nos dias 20 e 26.09.17, em desacordo com o artigo supracitado, sendo que tiveram início de vigência no dia 04.07.17, havendo, portanto, ultrapassado a data limite para publicação dos referidos contratos.

3.9. Responsáveis pelas Áreas Auditadas

Nome	Cargo
Sergio Henrique Passos Avelleda	Secretário Municipal de Mobilidade e Transportes
José Carlos Nunes Martinelli	Diretor Presidente da SPTrans
Silvio José Rosa	Diretor de Gestão da Receita e Remuneração



4. CONCLUSÃO

Por todo o exposto, nas análises realizadas, concluímos que:

4.1. Os Termos Aditivos fixam o valor de R\$ 2,9 bilhões em compensações tarifárias para o ano de 2017, inferior ao valor previsto para o ano, conforme já constatado no TC nº 72.006.562/16-25. No entanto, no mês da assinatura dos termos de Aditamento, o valor atualizado da dotação Compensações Tarifárias era de R\$ 1.794.207.682,00, não havendo, portanto, lastro orçamentário para os valores fixados, em infringência ao art. 167, II da Constituição Federal (subitem **3.4.1**).

4.2. Os reflexos remuneratórios trazidos pelos Termos Aditivos consistem em fixar a remuneração paga aos operadores no montante de R\$ 7,7 bilhões, independentemente da variação da demanda do exercício (subitem **3.4.2**).

4.3. O cenário atual indica uma alteração na composição da demanda de passageiros, causada pela queda no número de passageiros pagantes e aumento no número de passageiros não pagantes. Esse cenário, analisado conjuntamente com as cláusulas remuneratórias do Sistema, indica uma tendência de que o Poder Público dispenderá um valor maior que os R\$ 2,9 bilhões inicialmente ajustados nos Termos Aditivos em compensação tarifária (subitem **3.4.3**).

4.4. Caso a demanda adaptada seja maior que a demanda realizada durante os meses de vigência dos Termos de Aditamento, os operadores serão remunerados em valores acima daqueles que receberiam caso não houvesse alteração na sistemática de remuneração (subitem **3.4.3**).

4.5. Os Termos Aditivos que alteram a sistemática de remuneração dos serviços transferiram o risco de demanda da prestação do serviço de transporte de passageiros na cidade de São Paulo para o Poder Público, contrariando o disposto no art. 2º, Incisos II e IV, da LF nº 8.987/95 (subitem **3.4.4**).

4.6. A nova sistemática de remuneração fixa o valor de R\$ 7,7 bilhões de remuneração para os operadores do Sistema em 2017, independentemente da arrecadação tarifária e extra tarifária atingir o valor projetado, garantindo aos

operadores do sistema sua remuneração independentemente da variação da demanda (subitem **3.4.4**).

4.7. Apesar das contatações feitas e de fato ter havido alterações operacionais após a vigência dos Termos de Aditamento, não foi possível chegar à conclusão de que há relação de causalidade com a mudança da sistemática de remuneração, tendo em vista que estas alterações já vinham ocorrendo anteriormente (subitem **3.5**).

4.8. Os Termos de Aditamento reduziram a frota do serviço ATENDE em 11 veículos no Subsistema Estrutural, enquanto que no Subsistema Local o serviço passou a ser oferecido em todas as áreas, registrando acréscimo de 52 veículos (subitem **3.6**).

4.9. Os contratos emergências firmados para a Área 4 com as empresas Ambiental Transportes Urbanos S.A e Express Transportes Urbanos Ltda. contemplam, na Cláusula Nona, a sistemática de remuneração prevista para todo o Sistema no exercício 2017 (subitem **3.7**).

4.10. Os contratos Emergenciais para o Subsistema Local foram firmados e se tornaram vigentes antes da devida publicação, em desacordo com o art. 61, parágrafo único da LF nº 8.666/93 (subitem **3.8**).

Em 25.11.17.

ADRIANO PINHEIRO B. MENEZES
Agente de Fiscalização

FELIPE RANGEL F. DA SILVA
Agente de Fiscalização

94771745EX26RT001-17