

RELATÓRIO DE INSPEÇÃO

1. ORDEM DE SERVIÇO

Ordem de Serviço nº 2023/00916.

2. IDENTIFICAÇÃO

2.1. Objeto

Determinação. Inspeção na Consulta Pública da Licitação SPObras nº 002/2023, cujo objeto é a contratação de empresa para instalação e manutenção de 4.800 novos equipamentos de mobiliário urbano (abrigos em ponto de parada de ônibus ou estações de embarque e desembarque e de Pontos / Totens indicativos de ponto de parada de ônibus).

2.2. Objetivo

Cumprir determinação do Conselheiro Relator.

2.3. Área auditada

SPObras – São Paulo Obras.

2.4. Período de realização

15.03.23 a 31.03.23.

2.5. Período de abrangência

Não aplicável.

2.6. Equipe técnica

Gilson de Nobrega	TC nº 20.275.
Michel de Souza Vellozo	TC nº 20.238.
Teófilo Bertolino Brotas	TC nº 20.313.

2.7. Procedimentos

- Observância aos procedimentos descritos no “Manual de Fiscalização”, no que couber.
- Consulta aos processos administrativos relativos ao Contrato de Concessão nº 0141291600.
- Consulta ao Processo SEI nº 7910.2023/0000102-4, que trata da Consulta Pública SPObras nº 002/2023.

2.8. Abreviaturas

CP – Consulta Pública.

DOC - Diário Oficial da Cidade.

FIPE – Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas.

SCE – Subsecretaria de Controle Externo.

SEI - Processo Eletrônico da Prefeitura de São Paulo.

SPObras – São Paulo Obras.

SP Regula - Agência Reguladora de Serviços Públicos do Município de São Paulo.

SPTrans – São Paulo Transporte S.A.

TCM – Tribunal de Contas do Município de São Paulo.

3. RESULTADO

3.1. Introdução

Trata o presente de fiscalização, na modalidade de inspeção, com vistas a cumprir a determinação do Conselheiro Relator referente à Consulta Pública da licitação SPObras nº 002/2023, cujo objeto é *“a contratação de empresa para prestação de serviços de fabricação, fornecimento, instalação e manutenção de 4.800 Mobiliários Urbanos - tipo Abrigo SP-450 e 500 Totens para parada de ônibus do sistema de transporte coletivo da cidade de São Paulo.”*, cuja contratação foi estimada em R\$ 198.968.488,20 (data-base dez/2022 - peça 34, fls. 2/3).

A CP nº 002/2023 - SPObras foi publicada no dia 21.01.23 (peça 35), com o intuito de colher subsídios que poderiam ser utilizados no Edital da Licitação. Os interessados puderam consultar as Minutas do Edital e do Contrato, bem como o Anexo I - Termo de Referência, na página <http://e->

negociosidadesp.prefeitura.sp.gov.br e no site da SPObras (www.spobras.sp.gov.br), até o dia 27.01.23.

Em 30.01.23 foi emitido o Despacho interno SP-OBRAS/PRE/SJU Nº 077778568 (peça 36) informando sobre a conclusão da CP:

À vista do assunto em pauta, encaminhado para ciência e demais providências, considerando o quanto exposto pela Gerência de Licitações e Contratos sob doc. Sei nº 077745107, que ora transcrevo,
"Concluída a Consulta Pública 002/2023, foram recebidas as seguintes contribuições: Documento Contribuição CP - KG2 Indústria e Comércio Ltda (077744617) Documento Contribuição CP - ALMEIDA, ROTENBERG E BOSCOLI SOCIEDADE DE ADVOGADOS ("Demarest") (077744736) Encaminho o presente para sua ciência e posterior envio à área requisitante para conhecimento e considerações necessárias. A licitação poderá ser publicada a partir de 07/02/2023." (peça 36, fl. 1 – destaques no original).

Tendo em vista que o tema "abrigos de ônibus" possui relevante histórico de acompanhamento pelo TCM com diversos apontamentos de irregularidades da Auditoria, mais precisamente o Contrato de Concessão nº 0141291600¹, a SPObras solicitou ao TCM, no dia 20.01.23, através da Carta nº PRE-CHG 005/2023 (peça 03), a realização de Mesa Técnica para buscar alinhar o entendimento referente ao Anexo 13 do Contrato de Concessão nº 01412916900.

Em atendimento ao proposto, a Mesa Técnica foi agendada para o dia 14.02.23, às 10 horas, de forma presencial no Plenário desta Corte de Contas, cujo objeto era:

[...] a apresentação, por parte da São Paulo Obras, de esclarecimentos sobre o Contrato de Concessão nº 01412916900, cujo objeto é a Concessão de serviços de utilidade pública, com uso de bem público, com outorga onerosa, compreendendo a manutenção e conservação de abrigos em ponto de parada de ônibus ou em estações de embarque e desembarque e de pontos/totens indicativos de ponto de parada de ônibus existentes, bem como, a criação, confecção, instalação e manutenção de totens indicativos de parada de ônibus abrigos em ponto de parada de ônibus e estações de embarque e desembarque de passageiros com

¹ Exemplos de análises do TCM referentes ao Contrato de Concessão nº 0141291600.

✓ e-TCM nº 000492/2014 - Análise da Concorrência 01412960, do Contrato 014129600 e do Termo de Aditamento nº 1.

✓ e-TCM nº 000.908/2012 – Acompanhamento do Edital de Concorrência 01412960.

✓ e-TCM nº 001.333/2012 – Representação em face do Edital de Concorrência 01412960.

✓ e-TCM nº 001.353/2012 – Representação em face do Edital de Concorrência 01412960.

✓ e-TCM nº 004.029/2016 – Acompanhamento de Execução Contratual.

✓ e-TCM nº 013.406/2021 – Auditoria Extraplano – 1ª Revisão Ordinária.

✓ e-TCM nº 012.254/2022 – Representação em face do Contrato.

exclusividade na exploração publicitária. (peça 9, fls. 01/02).

Visando direcionar o andamento dos trabalhos, o Conselheiro Relator, através do Ofício SSG 12479/2023 (peça 15), encaminhou os seguintes questionamentos ao Sr. Takaharu Yamauchi, Diretor-Presidente da SPObras, para que fossem incorporados à exposição da Origem durante a Mesa Técnica:

- 1) Na concepção da Administração, o que compõe o Contrato de Concessão do mobiliário urbano na Cidade de São Paulo?
- 2) O contrato em vigor abrange o conjunto dos abrigos e totens instalados na cidade?
- 3) Em caso negativo no tocante ao quesito “2”, no entendimento da Administração, quantos abrigos e totens compõem o referido contrato?
- 4) Geograficamente, quantos e onde estão localizados os pontos não atendidos por abrigos e totens e que não fazem parte do contrato em tela, segundo dados da Administração? (peça 15, fl. 01/02)

A sessão ocorreu no dia 14.02.23 e as Notas Taquigráficas e a Ata da Mesa Técnica constam, respectivamente, às peças 24 e 26 deste e-TCM.

Consoante a Ata da Mesa Técnica (peça 26, fl. 1), estiveram presentes:

- *Takaharu Yamauchi – Presidente da SPObras*
- *Ricardo de Menezes Dias – Chefe de Gabinete da SPObras*
- *Ronaldo Aparecido Bueno – Gerente de Concessões da SPObras*
- *Ricardo Torres – Secretário Municipal de Finanças*
- *João Antonio da Silva Filho – Exmo. Conselheiro Relator*
- *Milena Giovanetti – Secretária Geral do TCM-SP*
- *Luciana Guerra – Subsecretária de Controle Externo do TCM-SP*
- *Egle Monteiro – Assessora Jurídica Chefe de Controle Externo do TCM-SP*
- *Representantes dos Gabinetes dos Senhores Conselheiros*
- *Carlos José Galvão – Procurador da Fazenda Municipal*

Na ocasião, foram abordados assuntos referentes aos questionamentos feitos pelo Exmo. Conselheiro Relator (peça 15, fls. 01/02) e ao estágio atual do processo de reequilíbrio econômico-financeiro do Contrato de Concessão nº 01412916900, iniciado em 2017. Ato contínuo, o Conselheiro Relator solicitou a relação de endereços da nova contratação pretendida à SPObras, a qual se comprometeu a apresentar.

No final, o Conselheiro Relator fez o encaminhamento no sentido de sugerir à SPObras novas Mesa Técnicas, após a análise da Auditoria desta Corte de Contas, a fim de chegar à conclusão

quanto à existência de sobreposição de objetos ou não. Em seguida, por determinação do Conselheiro João Antonio, foi autuado o presente expediente na forma de Inspeção e encaminhado para a Subsecretaria de Controle Externo (peça 31).

Nesta oportunidade, chegam os autos a esta Coordenadoria para análise e manifestação acerca da documentação encaminhada pela SPObras (peça 27/29), bem como do que foi debatido na Mesa Técnica do dia 14.02.23.

3.2. Concepção do Poder Concedente sobre o que compõe a Concessão

Na peça 31, o Exmo. Conselheiro Relator determinou “[...] análise e manifestação acerca da documentação encaminhada pela SPObras às peças 27/29, bem como do que foi debatido na Mesa Técnica, realizada em 14/02/2023 [...]”.

Acerca do tema, manifestou-se na referida Mesa Técnica o Sr. Chefe de Gabinete da SPObras, em síntese, defendendo a necessidade da contratação de novos abrigos, que não fariam parte da concessão. Segundo o entendimento do Poder Concedente, o concessionário já teria instalado praticamente todo o objeto do contrato, composto por cerca de 7.500 abrigos e 14.500 totens, em cerca de 20 mil endereços, nos quais, em cada um, pode haver diversos abrigos e um totem.

Defendeu também que os abrigos seriam disponibilizados em todo o município, especialmente na Zona Leste, em 500 novos endereços que não estariam compreendidos no contrato de concessão, além de outros locais atualmente guarnecidos apenas por totens. Esses totens já existentes, por sua vez, continuariam pertencendo à concessão.

A introdução do Termo de Referência da CP nº 002/2023 aponta que o Contrato de Concessão nº 0141291600, assinado em 2012, previa o atendimento a 19.197 pontos de parada de ônibus, conforme planilha do Anexo 13, afirmando, porém, que vários pontos de parada teriam ficado à margem da concessão (peça 39, fl. 4). Por seu turno, o subitem 4.3 (peça 39, fl. 18) afirma que os abrigos a serem fornecidos substituirão os atuais existentes, exceto os relacionados no Anexo 13.

Tal entendimento contrasta com o entendimento da Auditoria no TC nº 13.406/2021:

De acordo com o disposto no item 2. ESCOPO DOS SERVIÇOS do Termo de Referência do Edital de Licitação da Concessão e no subitem 5.2 do Edital de Concorrência da Concessão, a seguir transcritos, tem-se:

2. ESCOPO DOS SERVIÇOS

Os serviços e atividades a serem desenvolvidos pela Concessionária compreenderão, entre outras, as descritas a seguir:

a) **Limpeza, manutenção, conservação, remanejamento, supressão e substituição dos abrigos em ponto de parada de ônibus, das estações de embarque e desembarque de passageiros e dos totens indicativos de ponto de parada de ônibus existentes;** (grifos nossos – fl. 80 da peça 21).

*“5.2 – Os terminais de integração existentes e as novas estações de transferência de passageiros, em corredores de ônibus, bem como os mobiliários (abrigos e totens) neles instalados **não fazem parte do objeto desta concessão.**”* (grifos nossos - fl. 40 da peça 21).

Quando da Concorrência da Concessão, a SPObras disponibilizou aos licitantes, como Anexo 13-A do Edital (fls. 158/307 da peça 12), a relação com a localização de todos os abrigos e estações de embarque e desembarque existentes e pertencentes à licitação e ao futuro Contrato.

Em função do acima disposto, tem-se que todos os abrigos de ônibus existentes no Município de São Paulo e constantes no Anexo 13-A do Edital de Concorrência da Concessão, aí incluídos os abrigos, tanto do Pregão Eletrônico nº 01/2020 – SPObras, quanto da Concorrência nº 10/2020/SPTrans, pertencem ao Contrato de Concessão. (peça 37, fls. 6/7, grifos no original)

Além do exposto, a implantação direta de 4.800 novos abrigos (cerca de 74% dos 6.500 iniciais da concessão), pretendido na Consulta Pública, subverte a lógica do atual Plano Municipal de Desestatização, tal como defendido pela Administração Municipal, na medida em que poderia transferir os investimentos imediatos para o setor privado e amortizá-los ao longo do tempo com os ganhos advindos da exploração publicitária, permitindo à Municipalidade aplicar seus recursos em atividades prioritárias².

Considerando a dinâmica da atratividade econômica quanto à localização dos painéis da exploração publicitária e sua distribuição espacial pela cidade no âmbito da concessão, a predominância de endereços fora do Centro Expandido (peça 46), além de áreas consideradas periféricas, é indiciária do desinteresse da Concessionária pela exploração publicitária nessas regiões.

² Art. 1º O Plano Municipal de Desestatização – PMD tem como **objetivos fundamentais**:

I - **reordenar**, no âmbito do Município de São Paulo, a **posição estratégica da Administração Pública Municipal na economia**, transferindo à iniciativa privada as atividades que podem ser por ela melhor exploradas;

II - permitir que a **Administração Pública Municipal concentre os seus esforços nas atividades em que a presença do Município seja fundamental para a consecução das suas prioridades**;

[...]

V - garantir a racionalização do uso e da exploração de bens e serviços, mediante a avaliação de seu valor econômico e a **implementação de novas formas de exploração**; (grifos nossos).

Assim, conforme restará demonstrado, houve alteração do conceito de abrigos de ônibus inicialmente acordado, de modo a inflar o quantitativo de pontos instalados pela Concessionária e afastar pontos considerados menos lucrativos do objeto da concessão, como se originalmente não estivessem incluídos, conforme explanação acima.

Nesse sentido, sobre a suposta execução de mais de 7.000 unidades de abrigos na concessão, a fala do Sr. Chefe de Gabinete da SPObras na Mesa Técnica de 14.02.23 contradiz a lógica de que o contrato estaria baseado em unidades de módulos de abrigo, na medida em que defende estarem excluídos da concessão e necessitarem de novo contrato “[...] **500 novos endereços não compreendidos pelo contrato de concessão** e outros abrigos em locais que atualmente são guarnecidos apenas por Totens” (grifos nossos), informação refutada no subitem **3.4.** abaixo.

Depreende-se, portanto, **que a provisão de abrigos está vinculada aos endereços/pontos de parada e não a certo número de módulos.** Isso porque “módulos” se diferenciam de “abrigos”, na medida em que cada módulo pode compor um único abrigo completo ou ser apenas parte integrante de um abrigo que necessite de maior área, o que implica necessidade de reavaliação da SPObras quanto ao efetivo cumprimento contratual superior a 7.000 abrigos pela concessionária.

Por fim, conclui-se que a concessão está baseada na exclusividade da exploração publicitária, contrapartida pela substituição dos abrigos e totens então existentes, inclusão de novos, manutenção e conservação desse mobiliário vinculado às paradas de ônibus, sendo os 6.500 abrigos (além dos mil previstos como crescimento vegetativo para 25 anos), números em que se basearam os cálculos do plano de negócios, valor de outorga e equilíbrio econômico-financeiro inicial.

3.3. Objeto da Concessão

Com base no entendimento exposto no subitem **3.2.** acima, a Auditoria já se posicionou sobre a composição do objeto, que compreende o conjunto de pontos de parada de ônibus e o parque do mobiliário urbano existentes no município à época da concessão, correspondentes aos endereços apresentados nos Anexos 13-A a 13-D ao edital da concessão, como referenciais necessários para a definição do Plano de Negócios, valor da outorga e equilíbrio econômico-financeiro

vinculados à licitação e contratação.

Especificamente, pertencem à Concessão todos os abrigos existentes na assinatura do contrato (cláusula 2.1.6.1. do contrato de concessão, peça 37, fl. 5), pois o objeto sempre foi uma concessão cuja remuneração envolve a exploração publicitária com exclusividade³.

Destaca-se que o item 2.1.16 do contrato determina que a concessionária deve:

[...] assumir, com exclusividade, a manutenção e conservação dos 6.500 (seis mil e quinhentos) abrigos em ponto de parada de ônibus e nas estações de embarque e desembarque de passageiros, bem como, dos 12.500 (doze mil e quinhentos) totens indicativos de parada de ônibus existentes na data da assinatura do Contrato de Concessão, até que sejam substituídos pelos novos equipamentos, nos termos e condições da proposta apresentada. (fl. 6 da peça 37)

Além disso, o contrato previu a instalação de até 14.700 novos totens e até 7.500 novos abrigos, conforme item 2.1.6 do contrato (fl. 5 da peça 37).

No anexo 13-A consta a relação de endereços de 6.424 abrigos (peça 42).

Ademais, no item 3.4 deste Relatório, o objeto do contrato de Concessão nº 0141291600 será apresentado com maior detalhamento.

Não obstante, o número de abrigos não identifica o objeto da concessão, que não tem a natureza de contrato por escopo, como tradicionalmente visto no modelo de contratação da Lei Federal nº 8.666/93. Isso é corroborado pela cláusula 2.1.7. (peça 37, fl. 5), que prevê a substituição de totens por abrigos, a pedido da concessionária, mediante aprovação do Poder Concedente, apenas uma das cláusulas de abertura previstas a prestigiar a mutabilidade das concessões.

Considerando que abrigo é o mobiliário urbano instalado nas paradas de ônibus para proteger o usuário contra intempéries (peça 39, fl. 6), é equivocado tratar cada módulo como se correspondesse a um abrigo, ainda que um abrigo possa ser composto por diversos módulos. **Isso**

³ **CONCESSÃO** DE SERVIÇO DE UTILIDADE PÚBLICA, COM USO DE BEM PÚBLICO, COM OUTORGA ONEROSA, COMPREENDENDO A MANUTENÇÃO E CONSERVAÇÃO DE ABRIGOS EM PONTO DE PARADA DE ÔNIBUS OU EM ESTAÇÕES DE EMBARQUE E DESEMBARQUE E DE PONTOS/TOTENS INDICATIVOS DE PONTO DE PARADA DE ÔNIBUS EXISTENTES, BEM COMO A CRIAÇÃO, CONFEÇÃO, INSTALAÇÃO E MANUTENÇÃO DE ABRIGOS EM PONTO DE PARADA DE ÔNIBUS E EM ESTAÇÕES DE EMBARQUE E DESEMBARQUE E DE TOTENS INDICATIVOS DE PONTO DE PARADA DE ÔNIBUS, **COM EXCLUSIVIDADE NA EXPLORAÇÃO PUBLICITÁRIA**. (grifos nossos, peça 40, fl. 1).

é corroborado pelo Termo de Referência da Consulta Pública, subitem 4.3 (peça 39, fl.19), que determina o desconto do valor dos acessórios na “[...] montagem de abrigos em sequência de múltiplos módulos [...]”.

Além disso, contraria a lógica de uma concessão considerar-se que o objeto do contrato se esgotaria numa quantidade limitada de abrigos. Se a concessão não é remunerada por tarifa do usuário e sua principal fonte de receita é a exploração publicitária, em tese, o interesse do concessionário estaria voltado para a maximização da receita por meio da ampliação da quantidade de painéis.

Como consequência da contagem de módulos individualmente considerados como abrigos, chegou-se ao atual estágio de suposto esgotamento da execução quantitativa da implantação/substituição de abrigos, além dos descumprimentos da quantidade de painéis, pois onde haveria dois por abrigo, puderam ser instalados mais, considerando como múltiplos abrigos o que, de fato, é um único abrigo, formado de múltiplos módulos.

Isso foi apontado pela Auditoria no TC nº 13.406/2021, peça 38, fl. 36 nos seguintes termos:

6.8. A Concessionária e a SPObras estão computando de forma incorreta o número de abrigos a serem instalados. O correto é conforme consta no Anexo 13-A do Edital de licitação, ou seja, deve-se contar os locais com abrigos e não os abrigos substituídos (subitens **4.2.1.** e **4.2.6.**).

Por fim, a abrangência supostamente menor da concessão afasta a possível expansão do contrato, mutabilidade quantitativa, o que favoreceria um equilíbrio econômico-financeiro que considerasse não apenas os investimentos iniciais, mas também os ganhos de eficiência, as revisões periódicas, a repartição de lucros extraordinários e a compensação, em bens e serviços, no âmbito do próprio contrato, do atual desequilíbrio verificado em favor do concessionário, sendo necessária revisão contratual a fim de compensar o Poder Concedente.

Ainda que prevaleça a tese de que o objeto trazido na CP nº 002/2023 não pertence à concessão, o que se admite apenas para fins argumentativos, a contratação desconsideraria a estrutura operacional e administrativa da concessionária para a execução do seu contrato, perdendo economia de escala quanto ao quantitativo do mobiliário e economia de escopo quanto à

possibilidade de novas receitas publicitárias e/ou alternativas e de serviços associados⁴ no âmbito da concessão, podendo revelar-se ineficiente e antieconômica. Assim, cabe a avaliação, pelo Poder Concedente, apresentando estudos dos valores envolvidos, justificando a opção pela repactuação do contrato ou por nova licitação, o que não ocorreu.

A licitação de objeto com afinidades tais com aquele já desenvolvido por meio da concessão sem apresentação de pesquisa de custos comparativa que comprove a maior vantajosidade desse novo formato proposto contraria o disposto no art. 57, II, da Lei Federal nº 8.666/93⁵, nos moldes do que é exigido para uma prorrogação de contrato de serviços continuados. Assim também quanto ao disposto no art. 10, I, “a” da Lei Federal nº 11.079/04⁶, que condiciona a autorização de PPP’s a estudos técnicos que justifiquem a opção por esse modelo de contratação.

3.4. Quantidade e localização geográfica dos abrigos e totens

Conforme consta nas peças 13 e 15, o último quesito solicitado pelo Conselheiro Relator a ser incorporado na exposição da SPObras na Mesa Técnica de 14.02.23, refere-se à quantidade e localização dos abrigos e totens.

4) Geograficamente, quantos e onde estão localizados os pontos não atendidos por abrigos e totens e que não fazem parte do contrato em tela, segundo dados da Administração?

Quanto a este quesito, pode-se observar através das notas taquigráficas da Mesa Técnica realizada em 14.02.23 (peça 24), os seguintes posicionamentos do representante da SPObras:

Cabe aqui uma consideração preliminar. Eu acho que é importante entendermos que, em um determinado endereço, é possível, e isso acontece, a coexistência de

⁴ Art. 11. No atendimento às peculiaridades de cada serviço público, poderá o poder concedente prever, em favor da concessionária, no edital de licitação, a **possibilidade de outras fontes provenientes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados, com ou sem exclusividade, com vistas a favorecer a modicidade das tarifas**, observado o disposto no art. 17 desta Lei.

Parágrafo único. As fontes de receita previstas neste artigo serão obrigatoriamente consideradas para a aferição do inicial equilíbrio econômico-financeiro do contrato. (grifos nossos)

⁵ Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos: [...]

II - à **prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada** por iguais e sucessivos períodos **com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração**, limitada a sessenta meses; (grifos nossos)

⁶ Art. 10. A contratação de parceria público-privada será precedida de licitação na modalidade concorrência ou diálogo competitivo, estando a **abertura do processo licitatório condicionada a:**

I – autorização da autoridade competente, fundamentada em **estudo técnico que demonstre:**

a) a **conveniência e a oportunidade da contratação**, mediante identificação das **razões que justifiquem a opção pela forma de parceria público-privada**; (grifos nossos)

vários abrigos e totens. Em um simples endereço aí pela cidade podem estar presentes cinco, seis, dez abrigos, dependendo da demanda do local, e um totem. Essa consideração é muito importante a fim de esclarecer a continuidade do nosso esclarecimento (peça 24, fl.8).

Um outro ponto trazido pelo representante da SPObras refere-se ao estado de alguns totens, abrigos de ônibus:

Nesse total de cinco mil endereços disponíveis na cidade de São Paulo, acreditamos que boa parte está em estado precário de conservação, muitos deles ainda são abrigos de cimento, totens que, na verdade, não são totens, são pontos de ônibus de madeira ainda, e que, por estarem fora da concessão, exigem esse olhar atento e imediato da Administração (peça 24, fl.9).

Afirma ainda, que boa parte dos endereços hoje acobertados por totens da concessionária não gozam de cobertura, não gozam de abrigos e que boa parte do número estimado pela administração (em torno de quatro mil e oitocentos) seria para substituir ou coexistir com os totens instalados pela concessionária, sendo contabilizados abrigos em toda a Cidade de São Paulo, inclusive na Região Central.

O representante da SPObras informou ainda sobre as obrigações da concessionária responsável pelo contrato vigente:

Como disse, contratualmente, a concessionária tinha por obrigação a instalação de sete mil e quinhentos abrigos e catorze mil e setecentos totens espalhados pela cidade de São Paulo. Quase toda a integralidade desse número já foi implantada pela concessionária. Na verdade, a concessionária já instalou, já trocou sete mil cento e cinquenta abrigos, substituiu por novos, e treze mil oitocentos e cinquenta totens. Então, dentro do contrato de concessão, não haveria mais espaço, não teríamos mais equipamentos disponíveis, a não ser pouco mais de, talvez, quinhentos equipamentos (peça 24, fls.12/13).

Em outro momento da Mesa Técnica, o representante da SPObras informou que o chamamento visa atender quinhentos novos endereços não contemplados pela concessionária. Afirmou ainda:

[...] nesses quinhentos novos endereços, teríamos a necessidade de instalação de diversos abrigos, porque, como eu disse, em um único endereço, podemos e devemos instalar vários abrigos, quinhentos fora da concessão e alguns outros abrigos, muitos outros abrigos seriam instalados em locais onde hoje a concessionária instalou os totens, uma vez que o totem não permite que o cidadão desfrute de segurança contra intempéries climáticas, enfim. Seria um número a atender uma demanda de endereços fora da concessão, mas também um pequeno número de totens já instalados pela concessionária (peça 24, fl.14).

O representante da SPObras **informou que trouxe a relação dos endereços destes novos locais de instalação, que foi disponibilizada ao Tribunal** e se encontra anexada neste TC (peça 29). Expôs que esta demanda de endereços envolve praticamente os mesmos que outrora foram licitados por parte da São Paulo Transportes (peça 24, fls. 14/15).

Na resposta da SPObras, através do ofício (carta nº PRE-CHG 019/2023 de 20.01.23) foi encaminhada a relação de abrigos/totens integrantes do Contrato de Concessão vigente, assim como a relação onde a Municipalidade pretende instalar 4.800 abrigos novos, não integrantes da concessão. Mas foi informado que boa parte dos novos abrigos (4.188) serão instalados em locais onde já existem totens da concessionária. Afirma que os abrigos novos não dispensam os totens indicativos de parada de ônibus (peça 27).

A fim de contribuir para o entendimento desta Coordenadoria, traremos trechos e informações do contrato de Concessão vigente nº 0141291600, que trata da Concessão de mobiliário urbano em abrigos e pontos de parada com exploração publicitária.

O objeto do Contrato é a:

[...] Concessão de serviço de utilidade pública, com uso de bem público, com outorga onerosa, compreendendo a manutenção e conservação de abrigos em ponto de parada de ônibus ou em estações de embarque e desembarque e de pontos/totens indicativos de ponto de parada de ônibus existentes, bem como, a criação, confecção, instalação e manutenção de totens indicativos de pontos de parada de ônibus, abrigos em ponto de parada de ônibus e estações de embarque e desembarque de passageiros, com exclusividade na exploração publicitária. (Cláusula Segunda do Contrato de Concessão nº 0141291600 – peça 37, fl. 4).

De acordo com o Contrato de Concessão nº 0141291600, cabe à Concessionária:

a) Prestar os serviços de manutenção (preventiva e corretiva) dos abrigos, das estações de embarque e de desembarque e dos totens existentes quando da licitação da Concessão até a substituição total deles.

b) Substituir os abrigos, as estações de embarque e de desembarque e os totens existentes quando da licitação da Concessão, por abrigos, estações de embarque e de desembarque e totens novos.

c) Prestar os serviços de manutenção (preventiva e corretiva) dos abrigos, das estações de embarque e de desembarque e dos totens novos implantados por ela.

O prazo da Concessão é de 25 anos, podendo a concessionária explorar a publicidade nos abrigos e nas estações de embarque e desembarque novos instalados, sendo vedada a exploração de publicidade nos abrigos e nas estações de embarque e desembarque existentes quando da licitação da Concessão.

De acordo com o disposto no item 2. ESCOPO DOS SERVIÇOS do Termo de Referência do Edital de Licitação da Concessão, subitem 4.6.1 do Contrato de Concessão nº 0141291600 e no subitem 5.2 do Edital de Concorrência da Concessão, a seguir transcritos, tem-se:

2. ESCOPO DOS SERVIÇOS

Os serviços de atividades a serem desenvolvidos pela concessionária compreenderão, entre outras, as descritas a seguir:

a) Limpeza, manutenção, conservação, remanejamento, supressão e substituição dos abrigos em ponto de para de ônibus, das estações de embarque e desembarque de passageiros e dos totens indicativos de ponto de parada de ônibus **existentes**; (destaque nossos – peça 40, fl.3).

4.6.1. Os **equipamentos atualmente instalados** serão transferidos à Concessionária, no ato da assinatura deste Contrato (destaque nossos, peça 37, fl. 8)

5.2 – Os terminais de integração existentes e as novas estações de transferência de passageiros, em corredores de ônibus, bem como os mobiliários (abrigos e totens) neles instalados **não fazem parte do objeto desta concessão**. (destaque nosso, peça 41, fl.7)

Cabe trazer os anexos que foram disponibilizados pela SPObras quando da Concorrência da Concessão e que, portanto, fazem parte integrante do contrato de Concessão vigente e devem ser consideradas nesta análise.

Anexo 13-A – Com a localização de cada um dos pontos de parada com Abrigos ou Estações de Embarque e Desembarque existentes no Município de São Paulo quanto da licitação da Concessão (peça 42).

Anexo 13-B – Com a localização de cada um dos pontos de parada de ônibus existentes no Município de São Paulo quando da licitação da Concessão (peça 43).

Anexo 13-C – Com a localização de cada um dos totens existentes no Município de São Paulo quando da licitação da Concessão (peça 44).

Anexo 13-D – Com a localização de outros equipamentos que tem a função de determinar locais de parada de ônibus situados no Município de São Paulo quando da licitação da Concessão (peça 45).

Dessa forma, todos os equipamentos relacionados nos Anexos 13-A à 13-D do Edital de Concessão pertencem à Concessão e devem receber os serviços de manutenção até a substituição total deles, independentemente da discussão acerca dos conceitos de módulos e abrigos.

Os únicos equipamentos que não pertencem à Concessão são: a) os terminais de integração existentes à época da licitação; b) as novas estações de transferência de passageiros; e c) os abrigos e totens instalados nesses terminais de integração e estações de transferência (subitem 5.2 do Edital de Concorrência da Concessão, peça 41, fl. 7)

Definições de abrigo, ponto de parada e totem, conforme Contrato de Concessão nº 0141291600 (peça 37, fls. 1 e 3):

ABRIGO EM PONTO DE PARADA DE ÔNIBUS ou ABRIGO: São instalações de proteção contra as intempéries, destinadas aos usuários do sistema de transporte público, instaladas nos pontos da parada, devendo, em sua concepção, ter definidos os locais para veiculação de publicidade e os painéis informativos, referentes ao sistema de transporte e sua integração com o metropolitano.

PONTO DE PARADA DE ÔNIBUS: Local onde os veículos realizam a operação de embarque e desembarque de passageiros.

TOTEM INDICATIVO DE PARADA DE ÔNIBUS ou TOTEM: É o elemento de comunicação visual destinado à identificação do ponto de parada de ônibus, quando houver impedimento para instalação de abrigo.

Ainda sobre os equipamentos do mobiliário urbano que estão incluídos no contrato de concessão, trazemos os itens 2.1.6.1 e 2.1.16.1 do Contrato:

2.1.6.1. Os equipamentos existentes, abrigos e totens, deverão ser substituídos na sua totalidade (peça 37, fl.5).

2.1.16.1. A Concessionária deverá remover e substituir todos os abrigos em ponto de parada de ônibus e em estações de embarque e desembarque de passageiros, bem como os totens indicativos de parada de ônibus existentes (peça 37, fl.6).

Com base nos dispositivos contratuais e editalícios apresentadas anteriormente, é possível afirmar que não existem totens, abrigos e estações de embarque e desembarque que não façam parte do

Contrato de Concessão, com exceção dos terminais de integração existentes, as novas estações de transferência de passageiros, localizados em corredores de ônibus, e os abrigos e totens instalados nesses equipamentos. Ao observar os argumentos apresentados pela SPObras fica evidente que há um equívoco na interpretação do objeto contratual e de sua abrangência.

Apesar desta Coordenadoria reiterar o entendimento anterior da Auditoria do TCM no sentido de que todos os abrigos e totens de parada de ônibus existentes no Município de São Paulo na assinatura do contrato de concessão nº 0141291600, relacionados nos Anexos 13-A a 13-D, são de responsabilidade da Concessionária, vamos analisar de forma expedita, algumas das localizações apresentadas pela SPObras ditas como “novas” (peças 27 e 29).

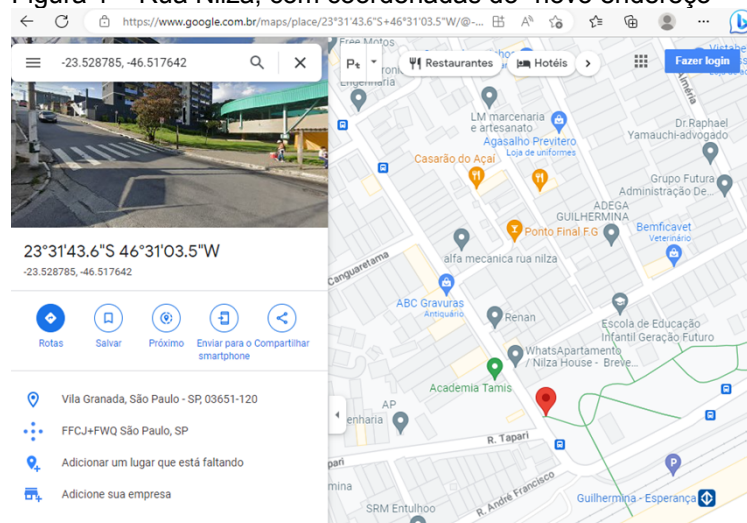
Como já informado pela própria SPObras (peça 27), 4.188 dos “novos abrigos” serão instalados onde já existem totens da Concessionária. Dessa forma, de acordo com a própria SPObras, restariam apenas 612 endereços “novos” que serão analisados a seguir.

Da lista enviada pela SPObras (peça 29) a partir da fl. 317, constam as localizações dos 612 “novos endereços” para licitação em paradas sem equipamentos da Ótima (Concessionária). Seguem alguns exemplos referentes à análise realizada por esta Coordenadoria.

Exemplo 1 – Rua Nilza

Novo endereço enviado pela SPObras (peça 29, fl. 317), localizado na Zona Leste (Bairro da Penha), que apresenta as seguintes coordenadas (-23.528785, -46.517642).

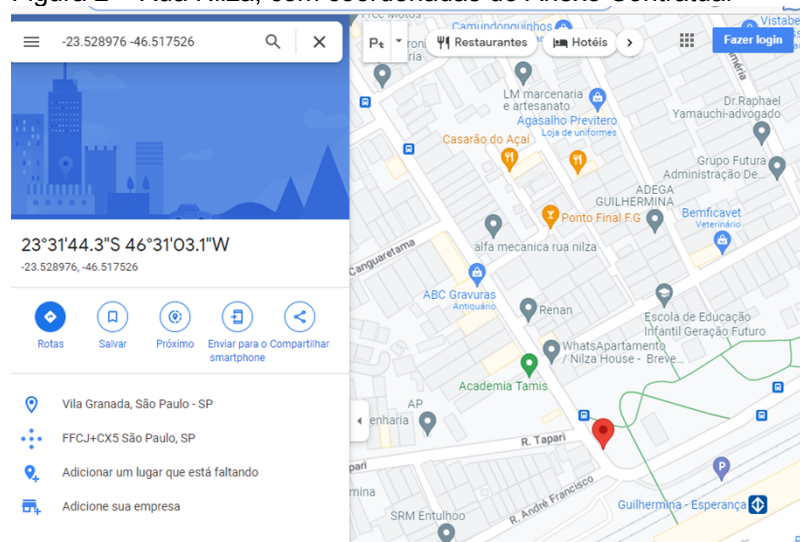
Figura 1 – Rua Nilza, com coordenadas do “novo endereço”



Fonte: Google Maps⁷

Este mesmo endereço (Rua Nilza), consta na peça 42, fl. 112, Anexo 13-A – Relação de equipamentos – abrigos que compõem o contrato de concessão vigente, que apresenta as seguintes coordenadas (-23.528976, -46.517526).

Figura 2 – Rua Nilza, com coordenadas do Anexo Contratual



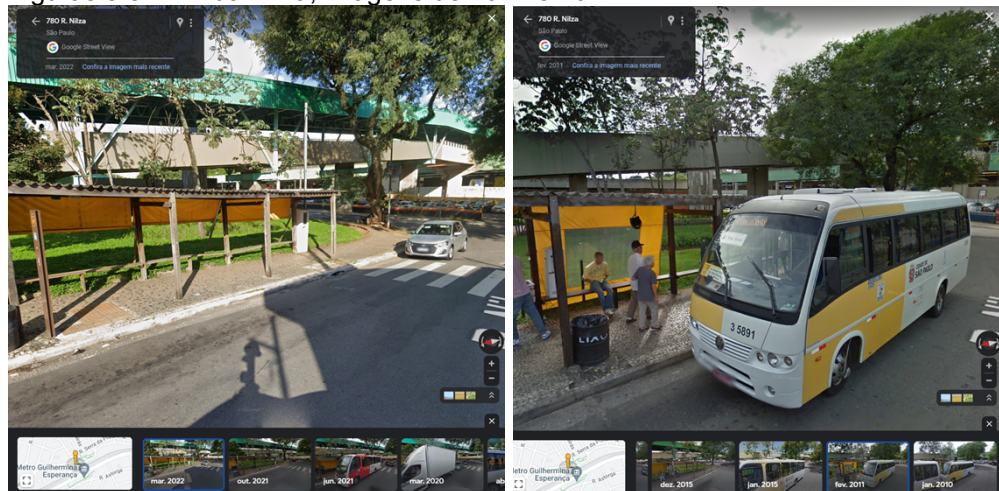
Fonte: Google Maps⁸

A seguir, serão trazidas imagens (atual e antes da concessão) do “Google Street View”, a fim de comparar os endereços da nova lista e do Anexo 13-A da contratação da Concessão.

⁷ 23°31'43.6\"

⁸ 23°31'44.3\"

Figuras 3 e 4 – Rua Nilza, imagens de 2022 e 2011



Fonte: Google Maps⁹ - imagens de mar/2022 e fev/2011

Foi possível observar que houve uma mudança da abordagem pela SPObras quanto à descrição dos endereços das paradas de ônibus e, portanto, das quantidades de abrigos entre o momento da assinatura do contrato e na relação de endereços encaminhada pela Origem (peças 27/29).

No anexo que compõe o contrato (Anexo 13-A – Relação de Equipamentos – Abrigos), peça 42, fl. 112, nas coordenadas geográficas do exemplo em análise, referentes à Rua Nilza, o local é descrito em apenas uma linha, ou seja, a própria SPObras quando da licitação / assinatura do contrato, entendia que nesta parada de ônibus, havia somente um abrigo.

Já na peça 29, fl. 317, que traz os novos endereços para instalação dos novos abrigos, as coordenadas geográficas que representam o mesmo endereço, que já constava no contrato da concessão – Rua Nilza –, agora são apresentadas em três linhas (mesmo endereço / coordenada), ou seja, que nesta parada de ônibus haverá três abrigos.

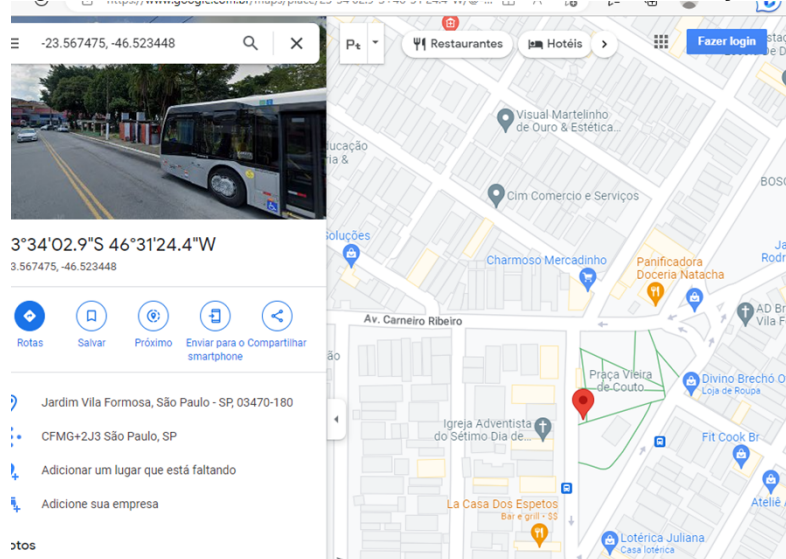
Como se pode observar, o “novo” endereço apresentado pela SPObras (peça 29) era parte integrante do Anexo 13-A da contratação da Concessão.

⁹ [780 R. Nilza - Google Maps](#)

Exemplo 2 – Av. Rio Paris

Novo endereço enviado pela SPObras (peça 29, fl. 317), localizado na Zona Leste (Bairro da Penha), que apresenta as seguintes coordenadas (-23.567475, -46.523448).

Figura 5 – Av. Rio Paris, com coordenadas do “novo endereço”

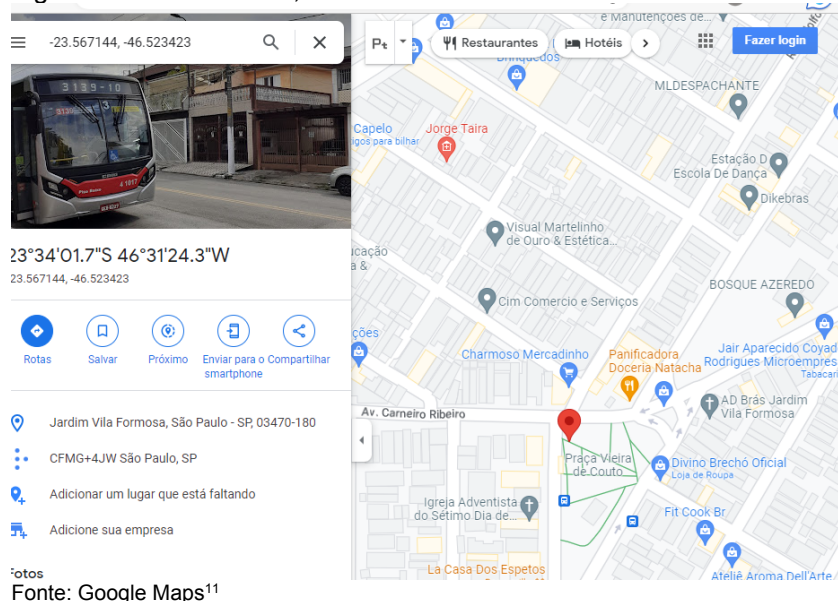


Fonte: Google Maps¹⁰

Este mesmo endereço (Av. Rio Paris), consta na peça 42, fl. 67, Anexo 13-A – Relação de equipamentos – abrigos que compõem o contrato de concessão vigente, que apresenta as seguintes coordenadas (-23.567144, -46.523423).

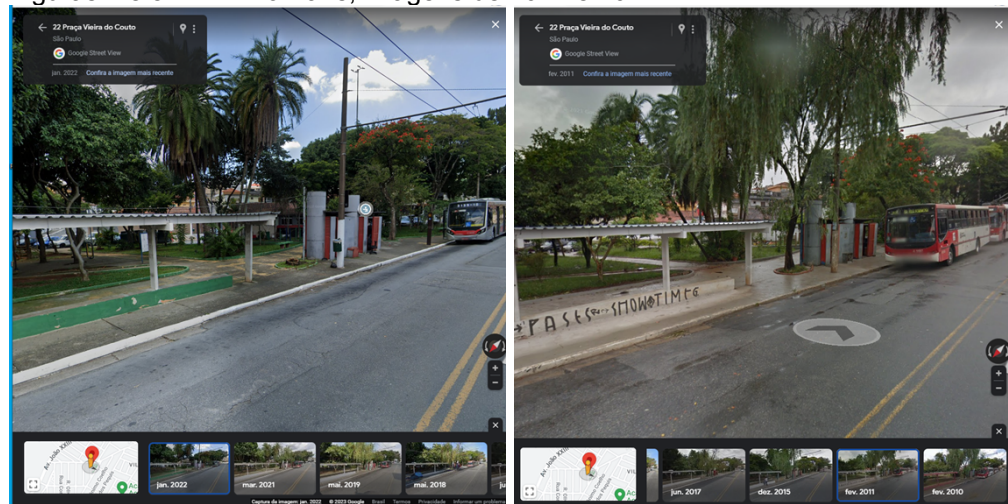
¹⁰ [23°34'02.9"S 46°31'24.4"W - Google Maps](#)

Figura 6 – Av. Rio Paris, com coordenadas do Anexo Contratual



A seguir, serão trazidas imagens (atual e antes da concessão) do “Google Street View”, a fim de comparar os endereços da nova lista e do Anexo 13-A da contratação da Concessão.

Figuras 7 e 8 – Av. Rio Paris, imagens de 2022 e 2011



Fonte: Google Maps¹² - imagens de jan/2022 e fev/2011

Como se pode observar, o “novo” endereço apresentado pela SPObras (peça 29) era parte integrante do Anexo 13-A da contratação da Concessão.

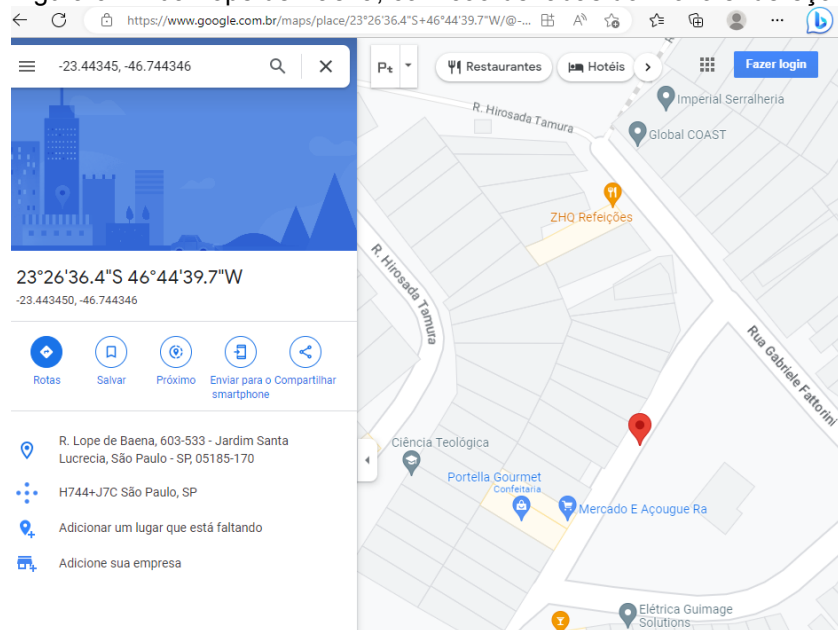
¹¹ 23°34'01.7\"/>

¹² [22 Praça Vieira do Couto - Google Maps](https://www.google.com/maps/place/22+Praça+Vieira+do+Couto,+São+Paulo,+SP)

Exemplo 3 – Rua Lope de Baena

Novo endereço enviado pela SPObras (peça 29, fl. 317), localizado na Zona Oeste (Bairro do Jaraguá), que apresenta as seguintes coordenadas (-23.44345, -46.744346).

Figura 9 – Rua Lope de Baena, com coordenadas do “novo endereço”

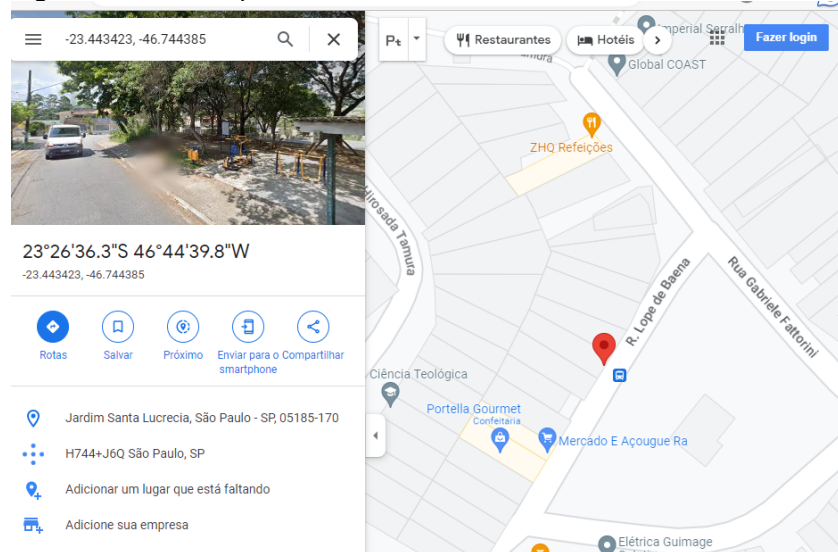


Fonte: Google Maps¹³

Este mesmo endereço (Rua Lope de Baena) consta na peça 42, fl. 98, Anexo 13-A – Relação de equipamentos – abrigos que compõem o contrato de concessão vigente, que apresenta as seguintes coordenadas (-23.443423, -46.744385).

¹³ [23°26'36.4\"S 46°44'39.7\"W - Google Maps](https://www.google.com/maps/place/23°26'36.4\)

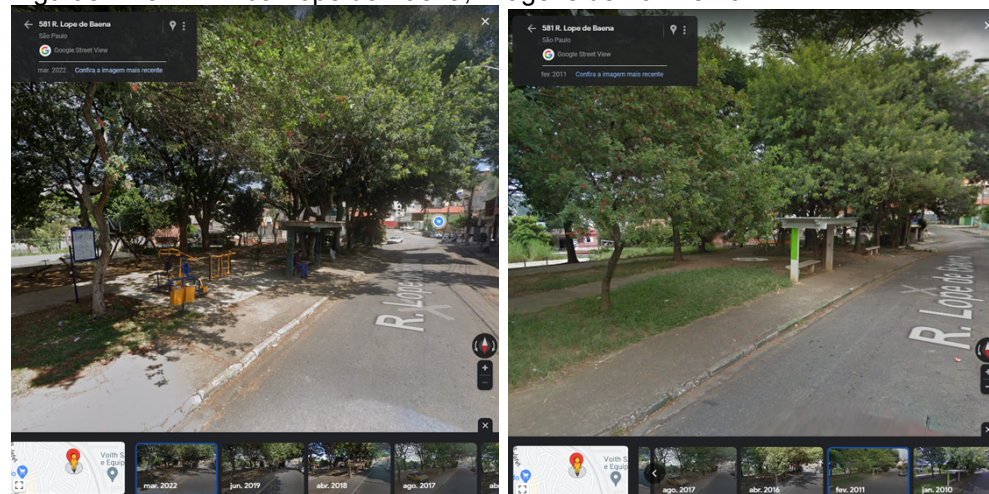
Figura 10 – Rua Lope de Baena, com coordenadas do Anexo Contratual



Fonte: Google Maps¹⁴

A seguir, serão trazidas imagens (atual e antes da concessão) do “Google Street View”, a fim de comparar os endereços da nova lista e do Anexo 13-A da contratação da Concessão.

Figuras 11 e 12 – Rua Lope de Baena, imagens de 2022 e 2011



Fonte: Google Maps¹⁵ - imagens de mar/2022 e fev/2011

Como se pode observar, o “novo” endereço apresentado pela SPObras (peça 29) era parte integrante do Anexo 13-A da contratação da Concessão.

¹⁴ [23°26'36.3"S 46°44'39.8"W - Google Maps](https://www.google.com/maps/@23.443423,-46.744385)

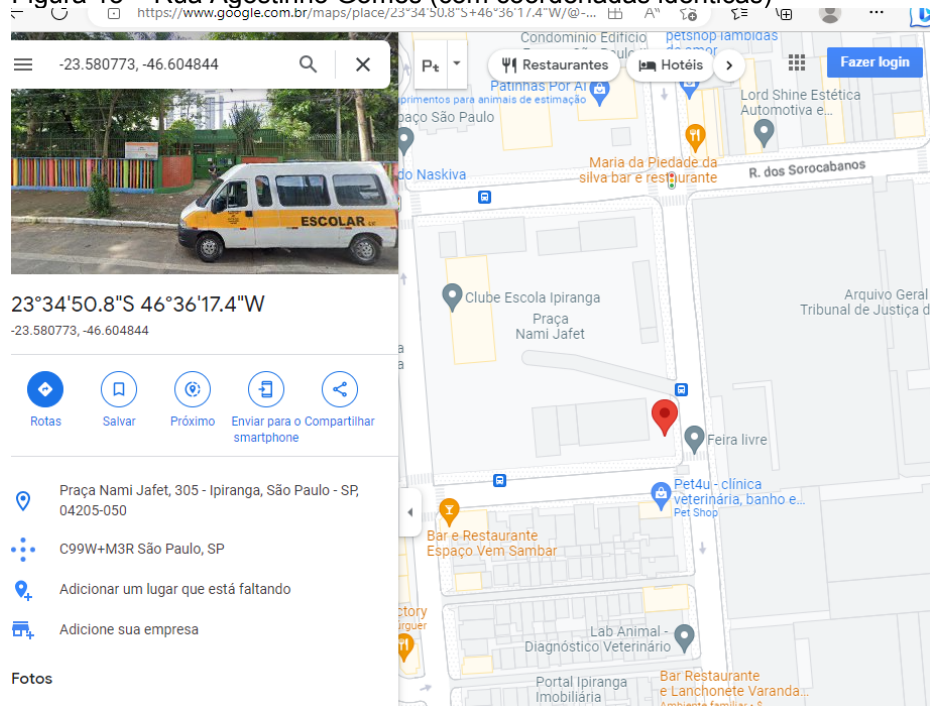
¹⁵ [581 R. Lope de Baena - Google Maps](https://www.google.com/maps/@23.443423,-46.744385)

Exemplo 4 – Rua Agostinho Gomes

Novo endereço enviado pela SPObras (peça 29, fl. 320), localizado na Zona Leste (Bairro do Ipiranga), que apresenta as seguintes coordenadas (-23.580773, -46.604844).

Este mesmo endereço (Rua Agostinho Gomes) consta na peça 42, fl. 98, Anexo 13-A – Relação de equipamentos – abrigos que compõem o contrato de concessão vigente, que apresenta as mesmas coordenadas (-23.580773, -46.604844).

Figura 13 – Rua Agostinho Gomes (com coordenadas idênticas)

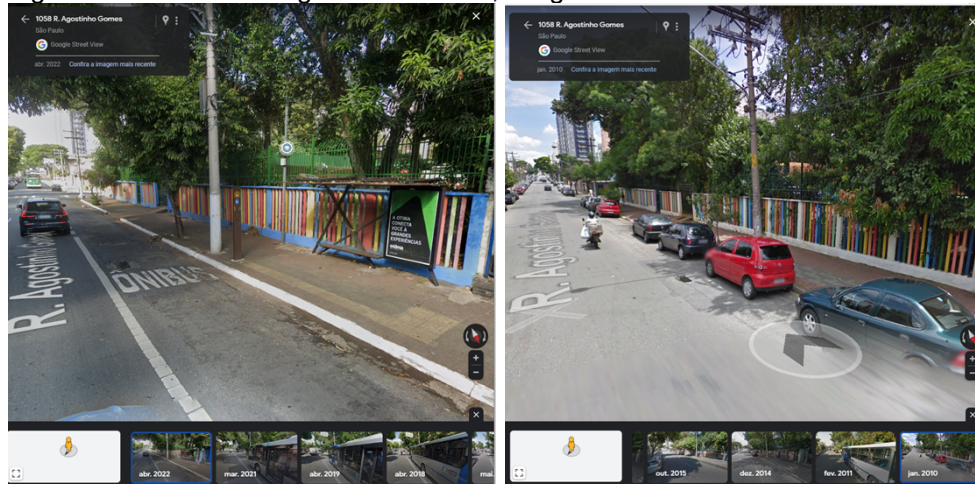


Fonte: Google Maps¹⁶

A seguir, serão trazidas imagens (atual e antes da concessão) do “Google Street View”, a fim de comparar os endereços da nova lista e do Anexo 13-A da contratação da Concessão.

¹⁶ [23°34'50.8"S 46°36'17.4"W - Google Maps](https://www.google.com/maps/place/23°34'50.8)

Figuras 14 e 15 – Rua Agostinho Gomes, imagens de 2022 e 2010



Fonte: Google Maps¹⁷ - imagens de abr/2022 e jan/2010

Como se pode observar, o “novo” endereço apresentado pela SPObras (peça 29) era parte integrante do Anexo 13-A da contratação da Concessão. Além disso, é possível verificar que já há um abrigo de parada de ônibus nesta localização.

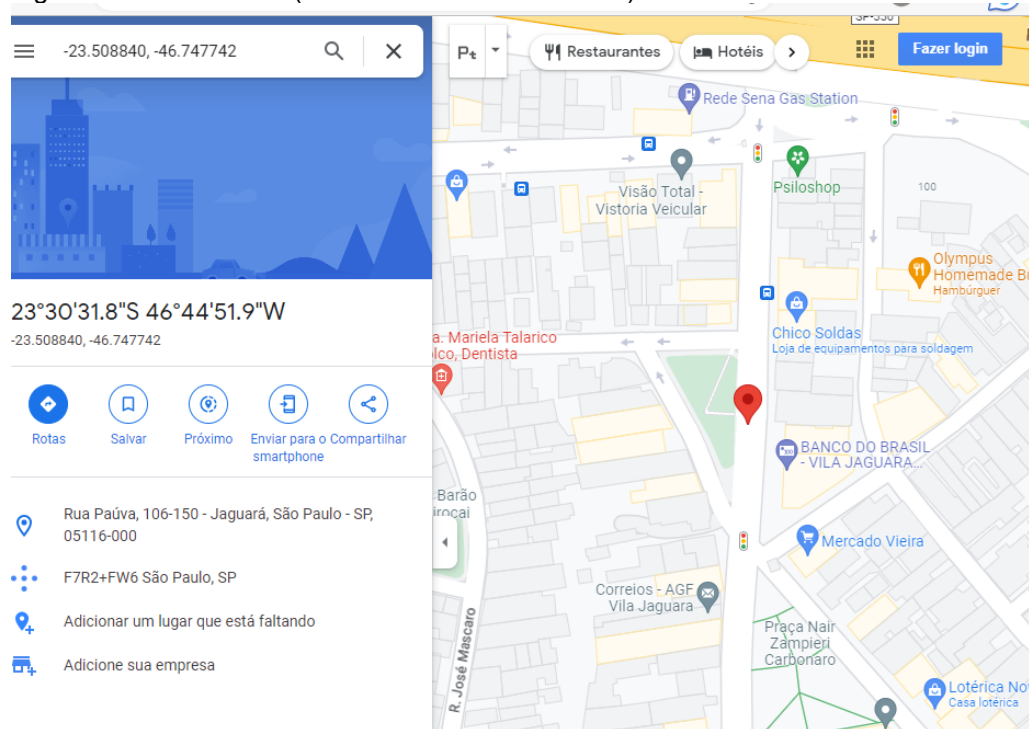
Exemplo 5 – Rua Paúva

Novo endereço enviado pela SPObras (peça 29, fl. 319), localizado na Zona Oeste (Bairro da Lapa), que apresenta as seguintes coordenadas (-23.50884, -46.747742).

Este mesmo endereço (Rua Paúva) consta na peça 42, fl. 96, Anexo 13-A – Relação de equipamentos – abrigos que compõem o contrato de concessão vigente, que apresenta as mesmas coordenadas (-23.508840, -46.747742).

¹⁷ [1058 R. Agostinho Gomes - Google Maps](#)

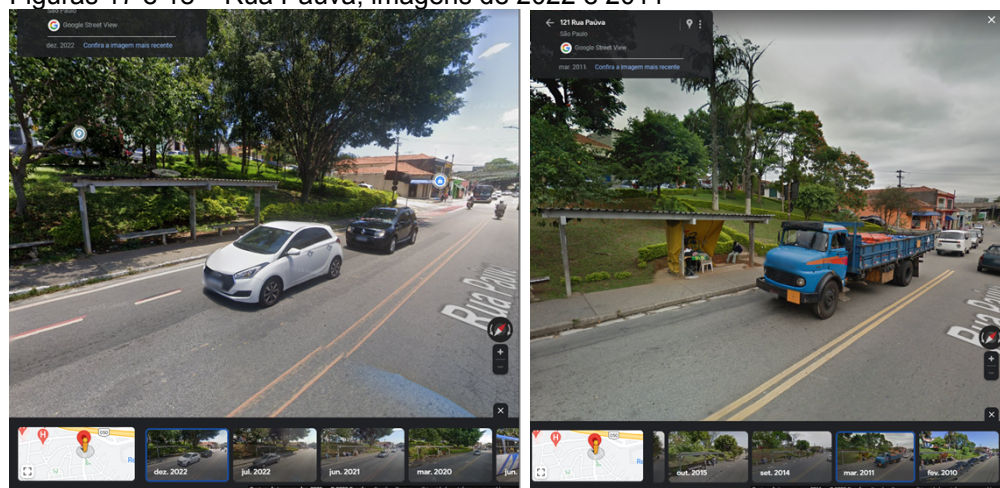
Figura 16 – Rua Paúva (com coordenadas idênticas)



Fonte: Google Maps¹⁸

A seguir, serão trazidas imagens (atual e antes da concessão) do “Google Street View”, a fim de comparar os endereços da nova lista e do Anexo 13-A da contratação da Concessão.

Figuras 17 e 18 – Rua Paúva, imagens de 2022 e 2011



Fonte: Google Maps¹⁹ - imagens de dez/2022 e mar/2011

¹⁸ 23°30'31.8\"/>
 - Google Maps

¹⁹ [121 R. Pauva](https://www.google.com/maps/place/121+R.+Paúva,-Jaguará,+São+Paulo,+SP) - Google Maps

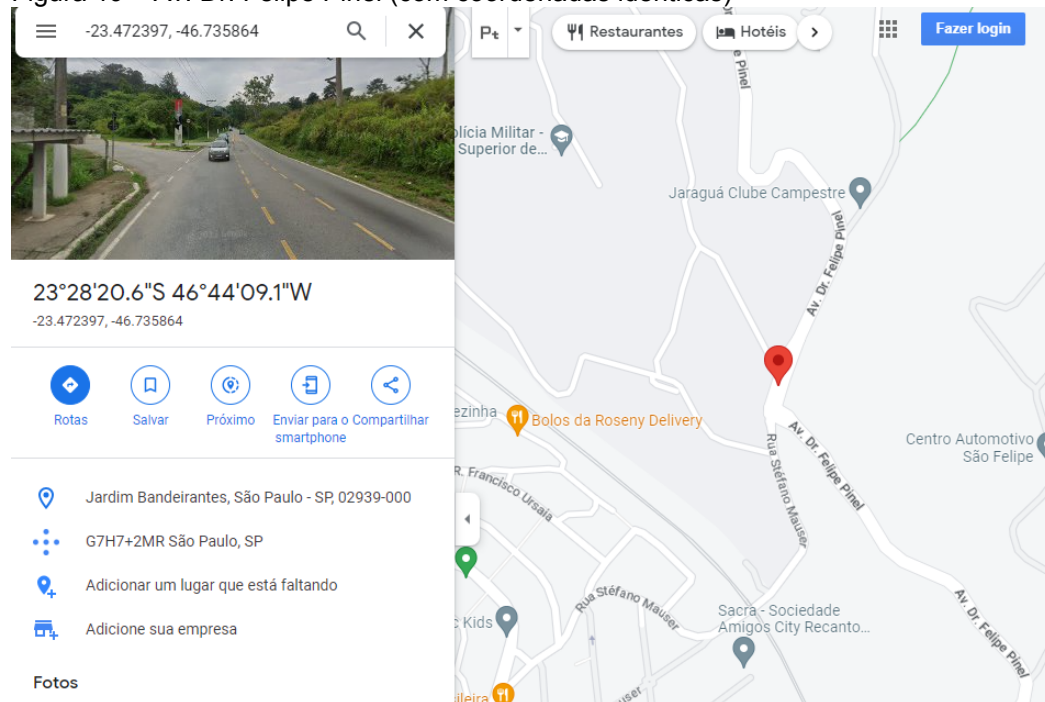
Como se pode observar, o “novo” endereço apresentado pela SPObras (peça 29) era parte integrante do Anexo 13-A da contratação da Concessão.

Exemplo 6 – Av. Dr. Felipe Pinel

Novo endereço enviado pela SPObras (peça 29, fl. 317), localizado na Zona Norte (Bairro de Pirituba), que apresenta as seguintes coordenadas (-23.472397, -46.735864).

Este mesmo endereço (Av. Dr. Felipe Pinel) consta na peça 43, fl. 96, Anexo 13-B – Relação de equipamentos – pontos de parada que compõem o contrato de concessão vigente, que apresenta as mesmas coordenadas (-23.472397, -46.735864).

Figura 19 – Av. Dr. Felipe Pinel (com coordenadas idênticas)

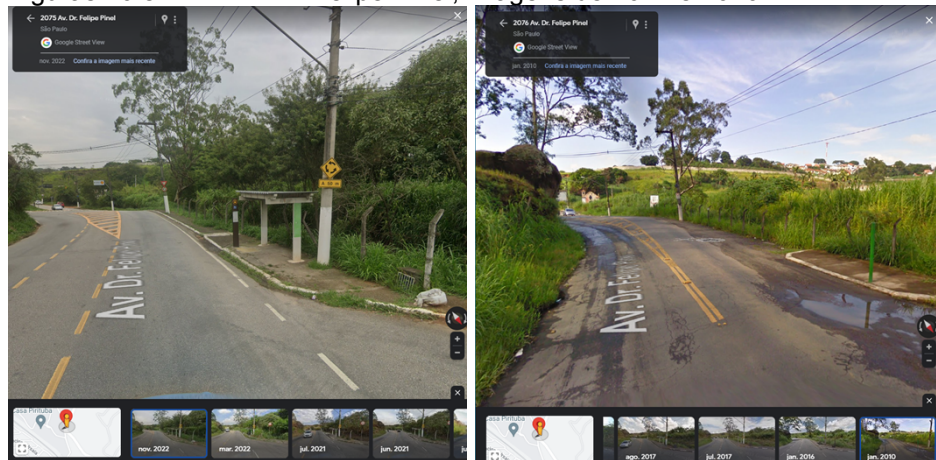


Fonte: Google Maps²⁰

A seguir, serão trazidas imagens (atual e antes da concessão) do “Google Street View”, a fim de comparar os endereços da nova lista e do Anexo 13-B da contratação da Concessão.

²⁰ [23°28'20.6"S 46°44'09.1"W - Google Maps](https://www.google.com/maps/@-23.472397,-46.735864,15z)

Figuras 20 e 21 – Av. Dr. Felipe Pinel, imagens de 2022 e 2010



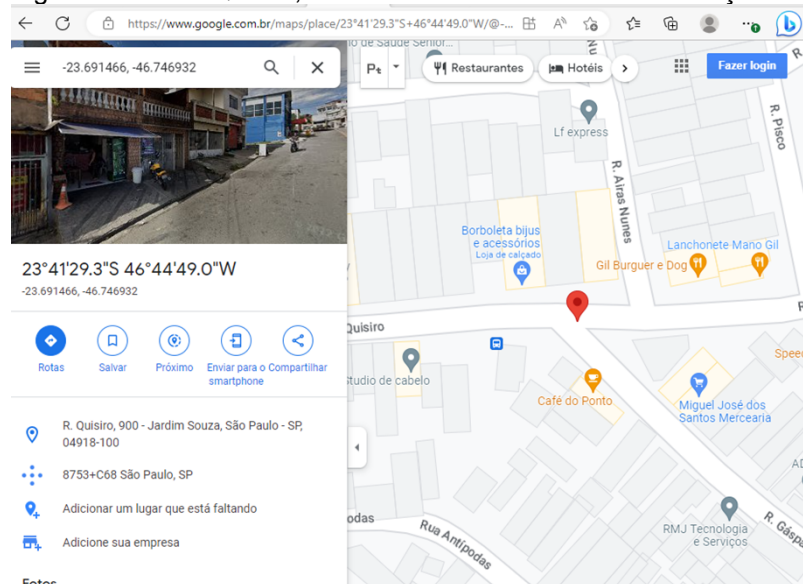
Fonte: Google Maps²¹ - imagens de nov/2022 e jan/2010

Como se pode observar, o “novo” endereço apresentado pela SPObras (peça 29) era parte integrante do Anexo 13-B da contratação da Concessão.

Exemplo 7 – Rua Quisiro

Novo endereço enviado pela SPObras (peça 29, fl. 318), localizado na Zona Sul (Bairro Jardim São Luís), que apresenta as seguintes coordenadas (-23.691466, -46.746932).

Figura 22 – Rua Quisiro, com coordenadas do “novo endereço”



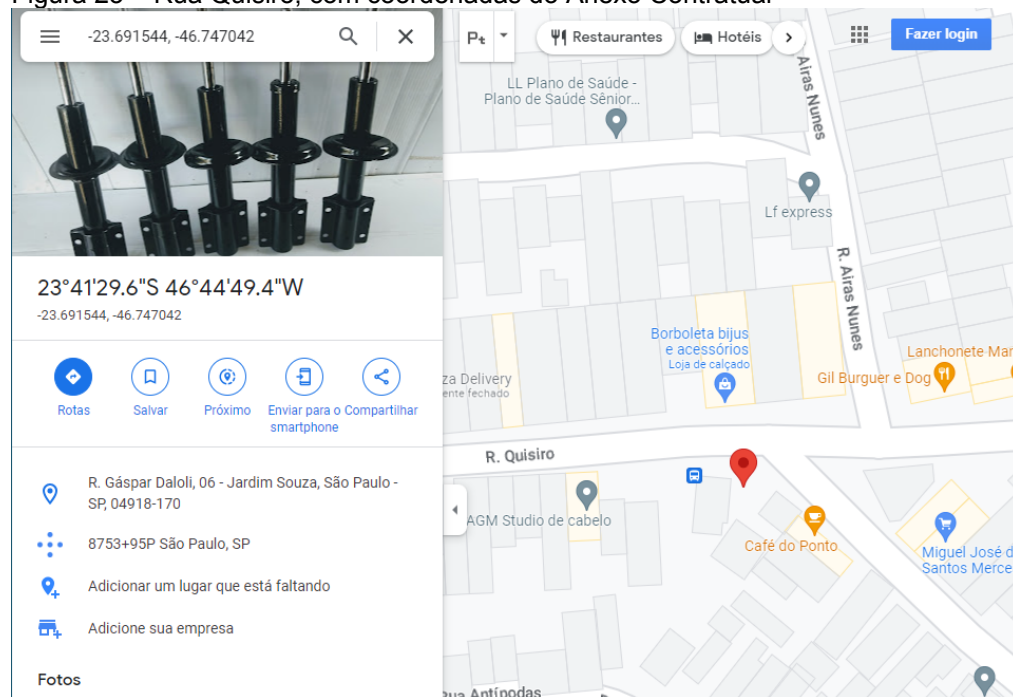
Fonte: Google Maps²²

²¹ [23°41'29.3\"S+46°44'49.0\"W - Google Maps](https://www.google.com/maps/place/23°41'29.3\)

²² [23°34'02.9\"S+46°31'24.4\"W - Google Maps](https://www.google.com/maps/place/23°34'02.9\)

Este mesmo endereço (Rua Quisiro), consta na peça 42, fl. 34, Anexo 13-A – Relação de equipamentos – abrigos que compõem o contrato de concessão vigente, que apresenta as seguintes coordenadas (-23.691544, -46.747042).

Figura 23 – Rua Quisiro, com coordenadas do Anexo Contratual

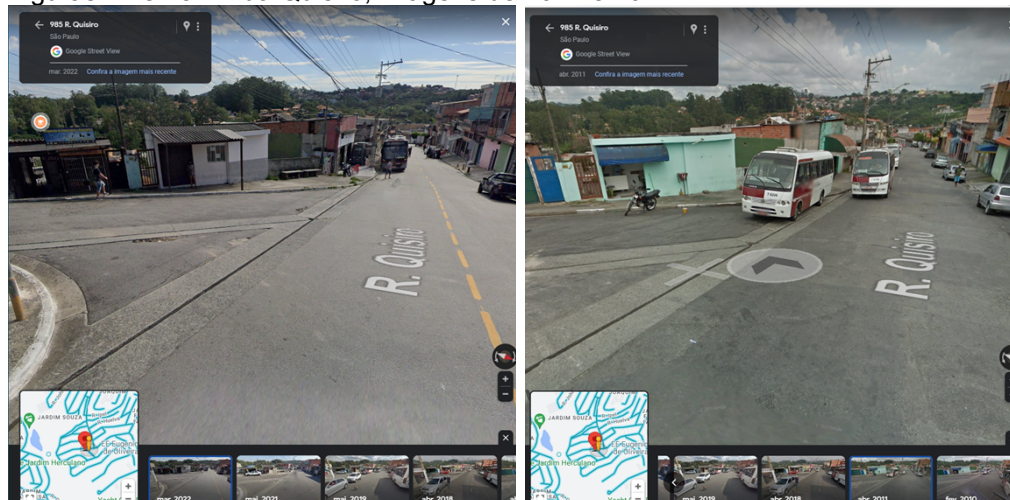


Fonte: Google Maps²³

A seguir, serão trazidas imagens (atual e antes da concessão) do “Google Street View”, a fim de comparar os endereços da nova lista e do Anexo 13-A da contratação da Concessão.

²³ [23°41'29.6\"S 46°44'49.4\"W - Google Maps](#)

Figuras 24 e 25 – Rua Quisiro, imagens de 2022 e 2011



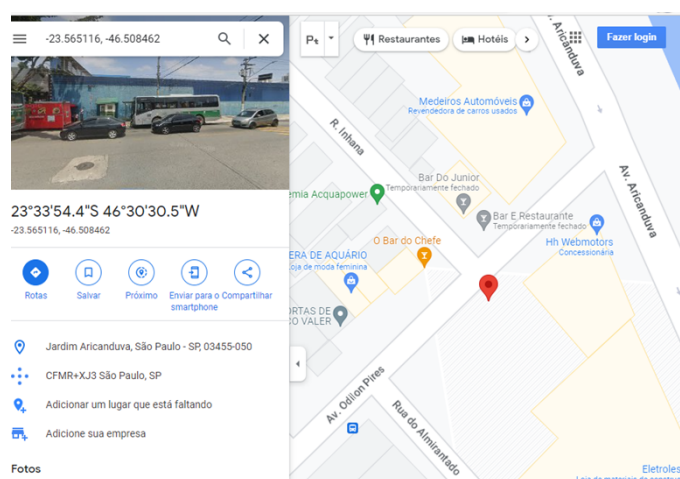
Fonte: Google Maps²⁴ - imagens de mar/2022 e abr/2011

Como se pode observar, o “novo” endereço apresentado pela SPObras (peça 29) era parte integrante do Anexo 13-A da contratação da Concessão.

Exemplo 8 – Av. Odilon Pires

Novo endereço enviado pela SPObras (peça 29, fl. 318), localizado na Zona Leste (Bairro Jardim Aricanduva), que apresenta as seguintes coordenadas (-23.565116, -46.508462).

Figura 26 – Av. Odilon Pires, com coordenadas do “novo endereço”



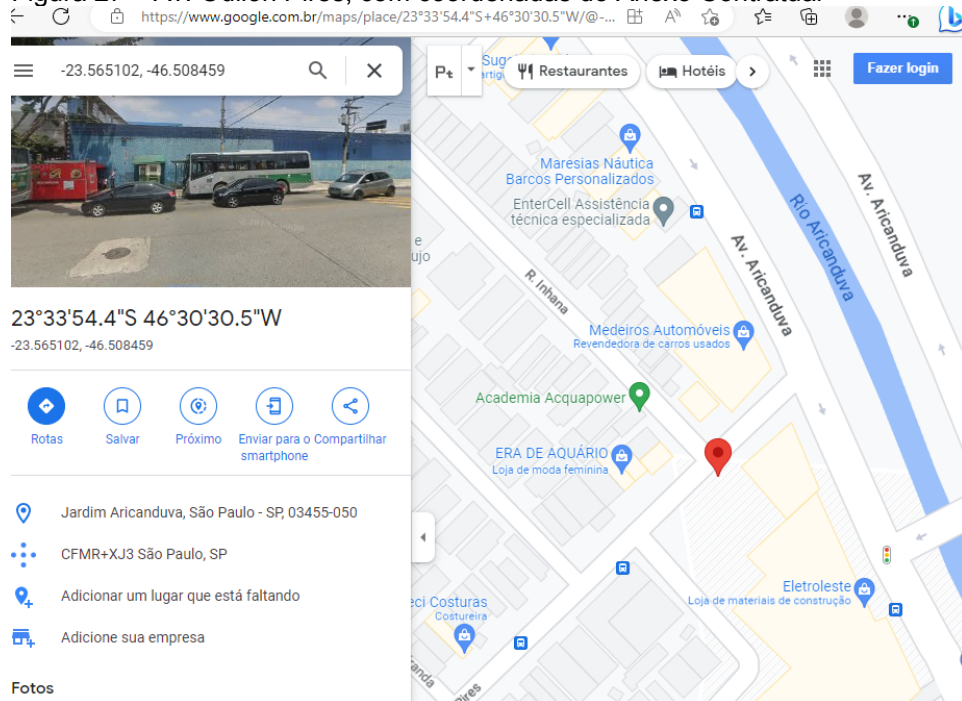
Fonte: Google Maps²⁵

²⁴ [985 R. Quisiro - Google Maps](#)

²⁵ [23°33'54.4"S 46°30'30.5"W - Google Maps](#)

Este mesmo endereço (Av. Odilon Pires), consta na peça 42, fl. 67, Anexo 13-A – Relação de equipamentos – abrigos que compõem o contrato de concessão vigente, que apresenta as seguintes coordenadas (-23.565102, -46.508459).

Figura 27 – Av. Odilon Pires, com coordenadas do Anexo Contratual

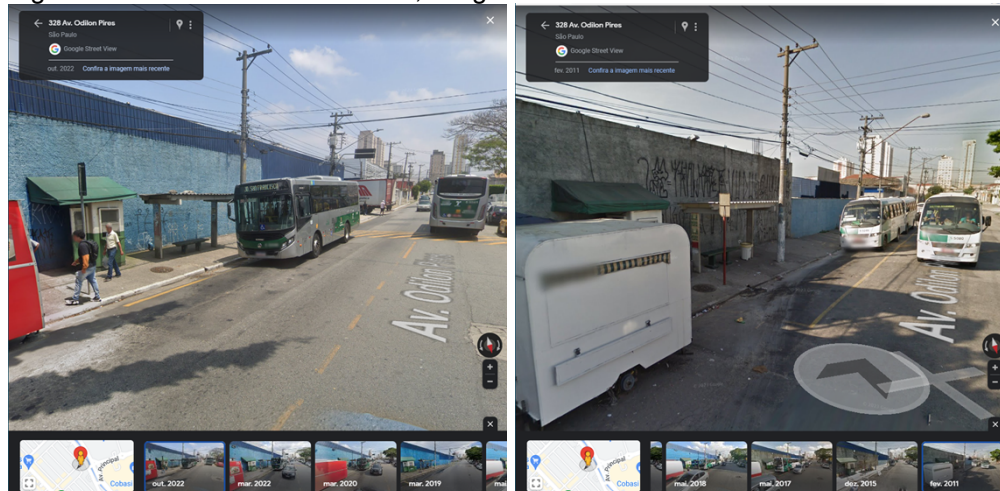


Fonte: Google Maps²⁶

A seguir, serão trazidas imagens (atual e antes da concessão) do “Google Street View”, a fim de comparar os endereços da nova lista e do Anexo 13-A da contratação da Concessão.

²⁶ [23°33'54.4\"S 46°30'30.5\"W - Google Maps](https://www.google.com/maps/place/23°33'54.4\)

Figuras 28 e 29 – Av. Odilon Pires, imagens de 2022 e 2011



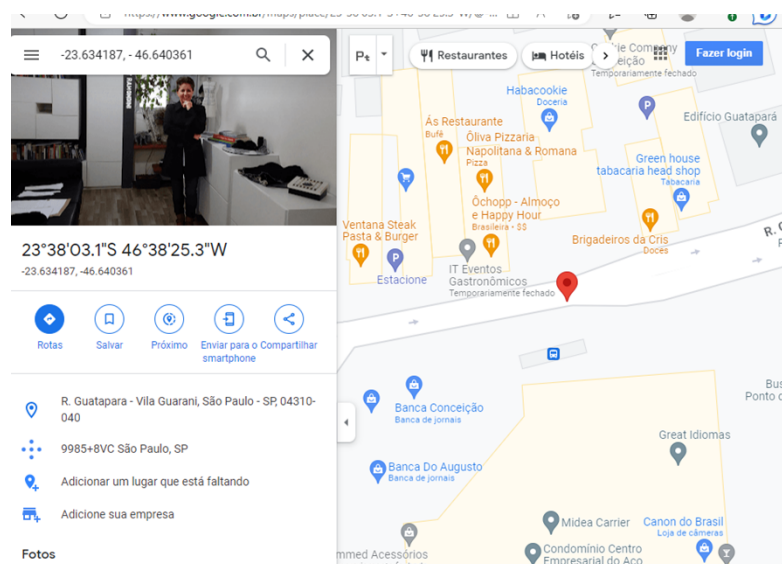
Fonte: Google Maps²⁷ - imagens de out/2022 e fev/2011

Como se pode observar, o “novo” endereço apresentado pela SPObras (peça 29) era parte integrante do Anexo 13-A da contratação da Concessão.

Exemplo 9 – Rua Guatapara

Novo endereço enviado pela SPObras (peça 29, fl. 318), localizado na Zona Sul (Bairro do Jabaquara), que apresenta as seguintes coordenadas (-23.634187, -46.640361).

Figura 30 – Rua Guatapara, com coordenadas do “novo endereço”



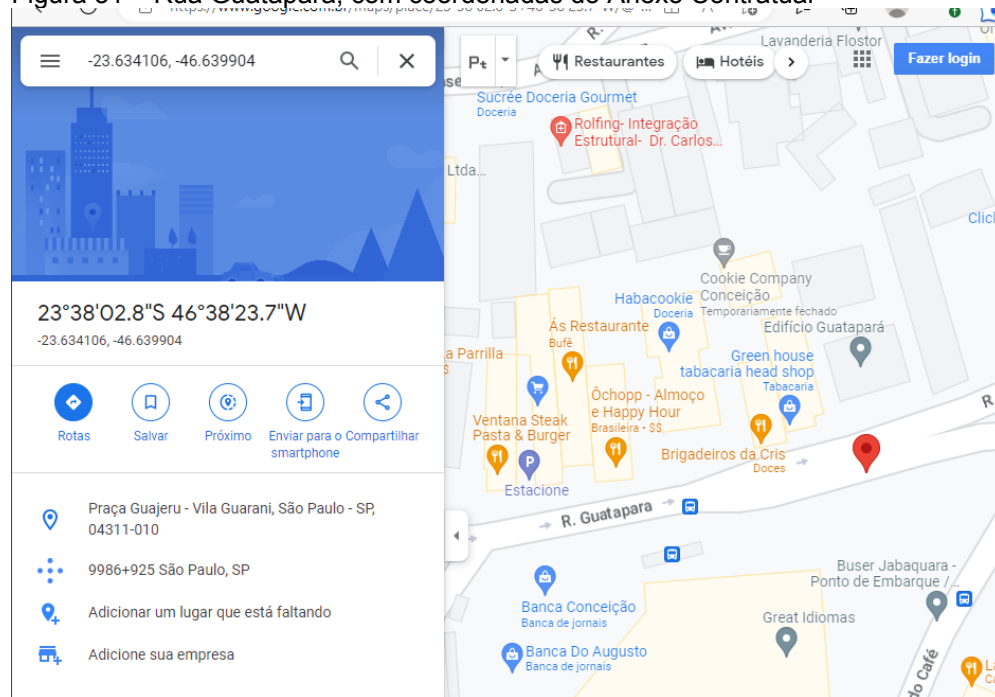
Fonte: Google Maps²⁸

²⁷ [328 Av. Odilon Pires - Google Maps](#)

²⁸ [23°38'03.1"S 46°38'25.3"W - Google Maps](#)

Este mesmo endereço (Rua Guatapara), consta na peça 42, fl. 29, Anexo 13-A – Relação de equipamentos – abrigos que compõem o contrato de concessão vigente, que apresenta as seguintes coordenadas (-23.634106, -46.639904).

Figura 31 – Rua Guatapara, com coordenadas do Anexo Contratual

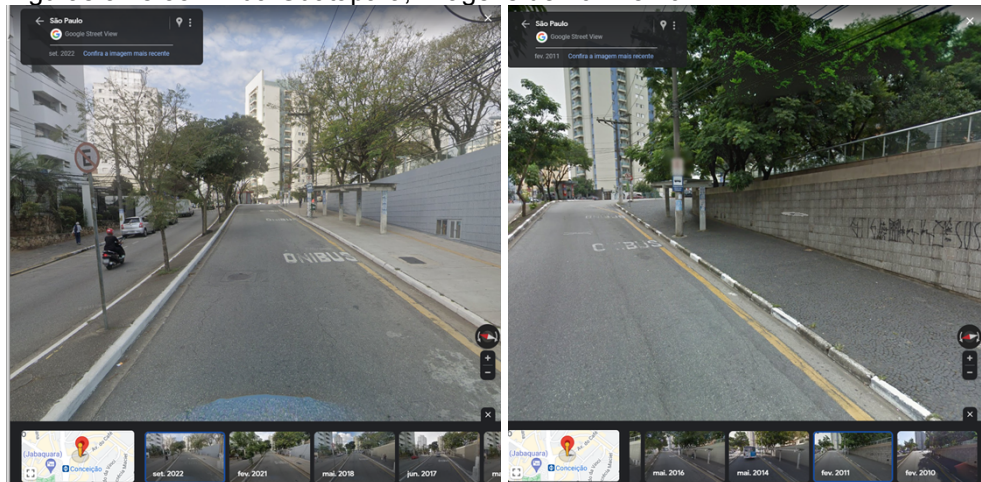


Fonte: Google Maps²⁹

A seguir, serão trazidas imagens (atual e antes da concessão) do “Google Street View”, a fim de comparar os endereços da nova lista e do Anexo 13-A da contratação da Concessão.

²⁹ [23°38'02.8"S 46°38'23.7"W - Google Maps](#)

Figuras 32 e 33 – Rua Guatapara, imagens de 2022 e 2011



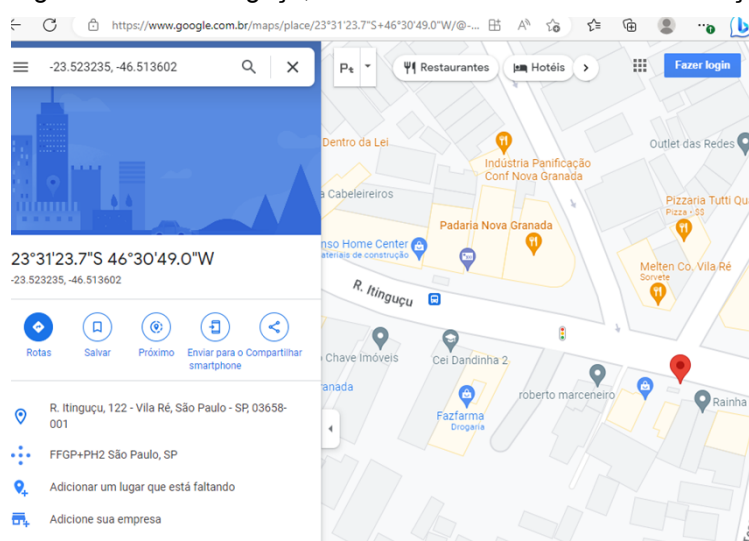
Fonte: Google Maps³⁰ - imagens de set/2022 e fev/2011

Como se pode observar, o “novo” endereço apresentado pela SPObras (peça 29) era parte integrante do Anexo 13-A da contratação da Concessão.

Exemplo 10 – Rua Itinguçu

Novo endereço enviado pela SPObras (peça 29, fl.317), localizado na Zona Leste (Bairro da Penha), que apresenta as seguintes coordenadas (-23.523235, -46.513602).

Figura 34 – Rua Itinguçu, com coordenadas do “novo endereço”



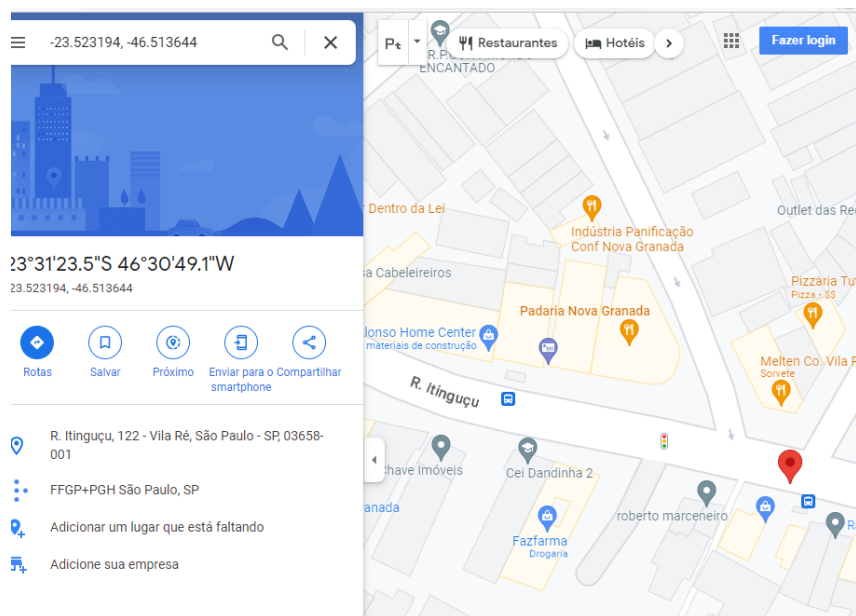
Fonte: Google Maps³¹

³⁰ [170, Rua Guatapara - Google Maps](#)

³¹ [23°31'23.7"S 46°30'49.0"W - Google Maps](#)

Este mesmo endereço (Rua Itinguçu), consta na peça 42, fl. 112, Anexo 13-A – Relação de equipamentos – abrigos que compõem o contrato de concessão vigente, que apresenta as seguintes coordenadas (-23.634106, -46.639904).

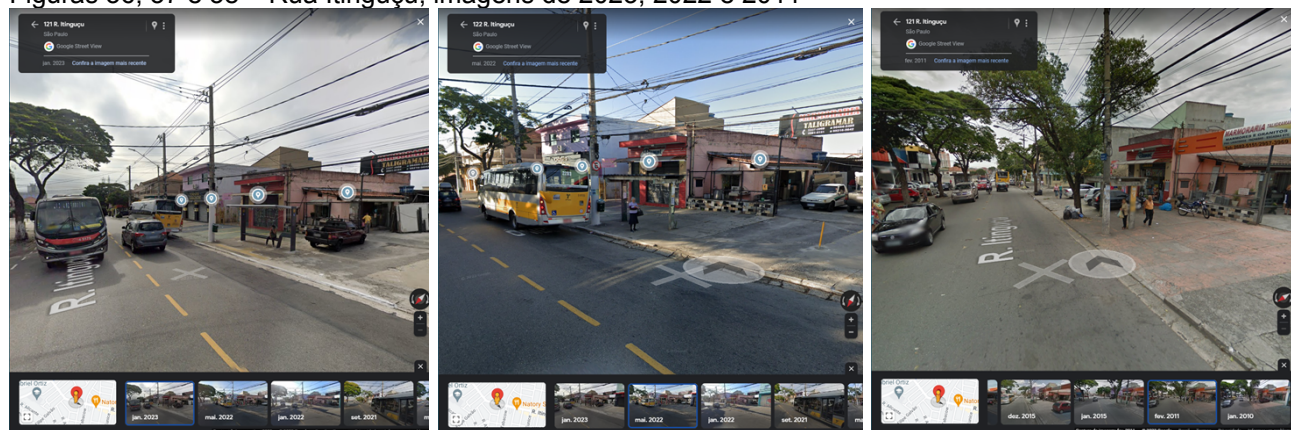
Figura 35 – Rua Itinguçu, com coordenadas do Anexo Contratual



Fonte: Google Maps³²

A seguir, serão trazidas imagens (atual e antes da concessão) do “Google Street View”, a fim de comparar os endereços da nova lista e do Anexo 13-A da contratação da Concessão.

Figuras 36, 37 e 38 – Rua Itinguçu, imagens de 2023, 2022 e 2011



Fonte: Google Maps³³ - imagens de jan/2023, mai/2022 e fev/2011

³² [23°31'23.5"S 46°30'49.1"W - Google Maps](#)

³³ [122 R. Itinguçu - Google Maps](#)

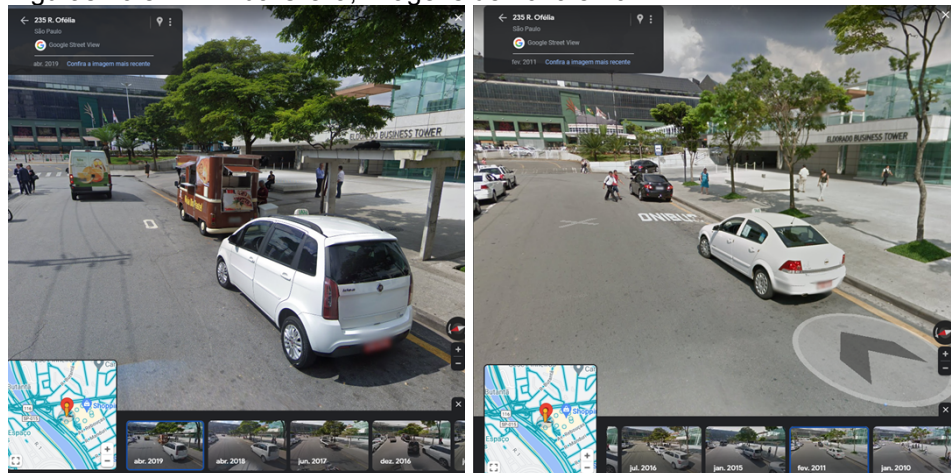
Como se pode observar, o “novo” endereço apresentado pela SPObras (peça 29) era parte integrante do Anexo 13-A da contratação da Concessão; além de estar previsto como abrigo de parada de ônibus já no início do contrato de concessão, houve a substituição do “abrigo antigo” para o “padrão atual” entre maio de 2022 e janeiro de 2023, como pode ser observado pelas imagens acima.

Além dos 10 exemplos descritos anteriormente, foram consultados outros endereços apontados pela SPObras como novos locais para implantação de abrigos (peça 29) onde, em comparação com os Anexos 13-A à 13-D (peças 42/45), o resultado foi o mesmo, ou seja, os endereços consultados nesta inspeção já se encontravam na listagem que compõe o contrato de concessão vigente.

Nesta análise realizada, um dos endereços apontados pela SPObras como um novo local para instalação de abrigo de ônibus, não consta na listagem inicial do contrato de concessão (Anexos 13-A à 13-D), ou seja, seria um potencial local para instalação de um novo abrigo e/ou totem para parada de ônibus.

O endereço mencionado acima é a Rua Ofélia, no bairro de Pinheiros (coordenadas -23.57281, -46.697633). Constata-se pelo “*Google Street View*” que este local é um ponto de parada de ônibus, a princípio, “privado”, pois em 2011 havia uma “placa” com esta indicação. Atualmente, não há placa, mas foi mantida a indicação no piso de que é um local de parada/passagem de ônibus, até com a instalação de abrigos, conforme figuras abaixo:

Figuras 40 e 41 – Rua Ofélia, imagens de 2019 e 2011



Fonte: Google Maps³⁴ - imagens de abr/2019 e fev/2011

Ao buscar informações sobre eventuais linhas da SPTrans que circulam pela Rua Ofélia, foi possível constatar que há uma linha (857R-41 – Estação Hebraica Rebouças / Ana Rosa), com circulação nos dias da semana (segunda a sexta-feira) com horário de operação entre 7h20 às 9h30.

Figura 42 – Linha 857R-41 – SPTrans

857R-41 EST. HEBRAICA REBOUÇAS / ANA ROSA

Atenção: linhas sem a apresentação da programação horária em dias úteis, sábados ou domingos não estão atendendo nesses dias. O monitoramento do serviço é constante e, por isso, podem haver ajustes frequentes. Consulte sempre o perfil de atendimento da sua linha.

DIA DA SEMANA
SEGUNDA A SEXTA

SENTIDO
ANA ROSA

LETREIRO
ANA ROSA

TEMPO ESTIMADO DE VIAGEM

Manhã	Entrepico	Tarde
45 min	45 min	-

FUNCIONAMENTO DA LINHA

Seg. a Sex.	Sábado	Dom. / Feriado
✓	✗	✗

ITINERÁRIO

Via	Nº
R. OFÉLIA	1 - 258
R. S. COLUMBANO	121 - 1
AV. EUSÉBIO MATOSO	685 - 1
AV. REBOUÇAS	3255 - 1
AL. SANTOS	2567 - 2586
R. DA CONSOLAÇÃO	2848 - 2487
AV. PAULISTA	2587 - 1
AV. BERNARDINO DE CAMPOS	2 - 438
VIAD. STA. GENEROSA	175 - 237
PÇA. DR. AFRODISIO VIDIGAL	268 - 306
R. VERGUEIRO	1628 - 1720
R. DOMINGOS DE MORAIS	1 - 859

PARTIDAS

Horário de operação: 07:20-09:30

07:20	07:35	07:50	08:15	08:35
09:00	09:15	09:30		

CONSÓRCIO / EMPRESA OPERADORA

Consórcio	Empresa
CONSÓRCIO TRANSVIDA	TRANSPPASS TRANSPORTE DE PASSAGEIROS LTDA.

Fonte: Google Maps³⁵, pesquisa realizada em 27.03.23

³⁴ [215, Rua Ofelia - Google Maps](#)

³⁵ [Linha | SPTrans](#)

Em resumo, da listagem com 612 endereços que a SPObras indica como locais em que atualmente não há abrigos para parada de ônibus, constata-se que em sua grande maioria são endereços que já constavam nos Anexos 13-A do Contrato de Concessão (peças 42/45), ou seja, **são endereços com totens e/ou abrigos de responsabilidade da Concessionária**. Ainda assim, os eventuais novos pontos de parada que poderiam ser “criados” pela SPObras, conforme acordado no contrato de concessão, são de responsabilidade da concessionária e estão previstos no quantitativo “majorado” de crescimento de novos³⁶ pontos de parada durante os 25 anos, conforme cláusulas 2.1.6 e 2.1.16 do Contrato.

A planilha resumo apresentada pela SPObras corrobora o entendimento de que os 612 “novos” endereços fazem parte do contrato existente da Concessão (peça 29, fl. 325). A SPObras informa que dos 4.800 “equipamentos” a serem eventualmente licitados, 4.188 são totens da concessão (sem nenhum tipo de abrigo) e que os outros 612 são equipamentos antigos (abrigos e totens).

Figura 43 – Planilha Resumo

RESUMO	
ABRIGOS CONCESSÃO	7.139
TOTENS DA CONCESSÃO	13.857
LICITAÇÃO	
TOTENS DA CONCESSÃO (SEM NENHUM TIPO DE ABRIGO)	4.188
EQUIPAMENTOS ANTIGOS (ABRIGOS E TOTENS)	612
TOTAL	4.800

Fonte: Peça 29, fl. 325

Em suma, os eventuais novos pontos de parada que poderiam ser “criados” pela SPObras, conforme acordado no contrato de concessão, são de responsabilidade da concessionária e estão previstos no quantitativo “majorado” de crescimento de novos pontos de parada durante os 25 anos. Não resta dúvida para a Auditoria que a responsabilidade por sua instalação e manutenção é da Concessionária, que passou a ser a responsável por este mobiliário urbano no Município de São Paulo desde 2012.

³⁶ Acréscimo previsto de 1.000 abrigos e 2.200 totens em pontos de parada de ônibus.

3.5. Revisão Ordinária do Contrato de Concessão nº 01412916900

O Contrato de Concessão dos abrigos de ônibus nº 01412916900 prevê em sua cláusula 11.1 que o Poder Concedente realize a cada 5 anos a revisão econômico-financeira do contrato:

11.1. O Poder Concedente realizará a cada 5 (cinco) anos, a partir da data de assinatura do Contrato de Concessão, a revisão dos parâmetros econômico-financeiros, com a finalidade de avaliar o impacto de eventuais alterações supervenientes à celebração do Contrato. (peça 37, fl.17).

Dessa forma, o contrato que foi firmado em 17.12.12 (peça 37, fl. 32), deveria ter iniciado o primeiro processo de revisão econômico-financeiro em 17.12.17.

Durante a reunião da Mesa Técnica esse ponto foi abordado e o Sr. Ricardo Menezes Dias informou que a 1ª revisão ordinária do contrato foi iniciada em 2017, com o auxílio da FIPE, mas que ainda não foi finalizada devido à divergência de valores encontrados entre os estudos da FIPE e da Concessionária e, como alternativa para resolução desse impasse, solicitou auxílio à SP Regula:

[...] é previsto contratualmente que, a cada cinco anos, a Administração e a concessionária realizem uma revisão ordinária, um reequilíbrio financeiro desse contrato. Assim, em 2017, após o primeiro quinquênio, a São Paulo Obras encomendou estudos à **FIPE e encontrou um saldo devedor em favor da municipalidade em torno de quarenta milhões de reais, que, corrigidos para 2017, alcançariam, salvo engano, o valor estimado de cento e sessenta milhões de reais.**

A concessionária, no entanto, para esse mesmo período, encontrou um valor bem inferior, acredito que catorze milhões, corrigidos para 2017, então quarenta milhões de reais, valor bem inferior aos nossos cento e sessenta milhões. Haveria aí uma diferença contábil de entorno de cento e vinte milhões de reais em 2017.

Diante dessa divergência tão expressiva, entendemos por bem pedir auxílio à São Paulo Regula a fim de que um valor mais justo e perfeito, que se encontrasse um valor derradeiro a fim de que as partes pudessem se compor.

De fato, o reequilíbrio econômico de 2017 ainda não foi realizado, e agora estamos com o segundo reequilíbrio que estava previsto para 2022 também pendente. (peça 24, fls. 10/11, grifos nossos).

Vale ressaltar que, conforme corroborado pelo Sr. Ricardo Menezes Dias, atualmente o procedimento para 2ª revisão ordinária do contrato também se encontra pendente, desde 12/2022.

Em seguida, a Subsecretária de Controle Externo, Sra. Luciana Guerra, fez um questionamento referente ao andamento do processo de reequilíbrio dentro da SP Regula e se já há algo referente ao reequilíbrio de 2022.

De acordo com o Sr. Secretário Municipal da Fazenda Ricardo Torres:

Um esclarecimento apenas, Doutora Luciana, a SP Regula tem como missão legal tratar dos objetos que lhe são atribuídos por decreto do Prefeito, com as competências que são cabíveis a ela, nos termos o decreto.

Nesse caso específico, a Administração, inclusive, avaliou a possibilidade de, eventualmente, transferir a gestão e fiscalização do contrato para a agência reguladora, mas, tendo em vista a multiplicidade de objetos que a agência já vinha tratando e a complexidade deles, acho que a decisão naquele momento foi de a que o objeto permanecesse na SP Obras, como, de resto, ocorre até hoje.

Desse modo, a cooperação que se estabeleceu, até por conta das limitações legais e do próprio decreto de criação, e aquele que, eventualmente, nos falta para esta competência, é uma cooperação técnica com o objetivo de dar suporte, com a colocação de alguns técnicos à disposição da SP Obras, no sentido de, eventualmente, esclarecer dúvidas de carácter econômico sobre a execução do contrato. **Não há, portanto, uma manifestação formal, uma contratação propriamente dita da SP Regula para este propósito, só a cooperação entre os órgãos internos da Administração, e, portanto, sem tem um carácter profundamente oficial que nos permitisse opinar sobre o assunto.** Não naquele momento. (peça 24, fl. 22 – grifos nossos).

Como se observa na resposta do Sr. Secretário, a SP Regula não foi contratada formalmente para auxiliar no processo de reequilíbrio, ou seja, não há um compromisso formal entre a SP Obras e a SP Regula com objeto definido para que esta opine sobre os eventos causadores do desequilíbrio. Tampouco restou claro o prazo limite para definição dos valores do reequilíbrio.

Na peça 28, a SPObras encaminhou o comparativo por eventos dos valores encontrados pela FIPE, em 2020, e pela Concessionária, em 2021, conforme figura abaixo:

Figura 44: Comparativo Relatório FIPE 2020 e Concessionária 2021
Revisão Ordinária Revisada – Comparação Relatório FIPE 2020 e Concessionária – EY 2021

Eventos de desequilíbrio				
Cenários Analisados	VPL FIPE JAN-12	VPL OTIMA JAN-12	VPL FIPE SET-20	VPL OTIMA MAI -21
Proposta original (WACC 9% a.a.)	(13.919)	(13.951)	-	-
F0 - WACC de 9,67% a partir do 5º ano		(5.781)		(10.388)
F1 - Sem estações de embarque	7.484	4.656	24.459	8.366
F2 - Retrofit dos Corbucci	(3.447)		(11.267)	
F3 - Alterações de tipologia e cronograma de instalação	16.805	10.016	54.927	17.998
F4 - ISS de 2,9% a partir do 6 ano	17.242	17.242	56.354	30.982
F5 - Despesas com Sistema de Fiscalização	2.185	-	7.142	-
F6 - Alterações no cronograma de totens	32	(213)	104	(383)
Total (R\$ mil)	40.301	25.920	131.719	46.576

Fonte: SPObras (peça 28).

Ambos os estudos demonstram que há um saldo a ser pago pela Concessionária à SPObras para fins de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, restando a divergência no valor a ser pago. De acordo com a tabela, os cálculos divergem em torno de R\$ 14 milhões³⁷ quando comparados a valores de jan/2012 (data-base do contrato).

No anexo trazido aos autos (peça 28), a SPObras apresenta os valores atualizados para jan/2023: R\$ 162.663.020,00 e R\$ 53.983.889,51 calculados pela FIPE e Concessionária, respectivamente:

No entanto, ao atualizar os valores para jan/2023, a SPObras apresenta dois novos valores R\$ 162.663.020,00 e R\$ 53.983.889,51, calculados pela FIPE e Concessionária, respectivamente:

³⁷ R\$ 40.301 – R\$ 25.920 = R\$ 14.381 (em mil R\$).

Figura 45: Valores atualizados jan/2023 - FIPE e Concessionária.

1) Valor Apurado pela FIPE – set-20 R\$ 131.719.000,00

Índice de Atualização: IPC- FIPE: **I0** = set/20, **I1**= jan/23

Índice de Correção no Período: 23,49245%

Valor Atualizado: **R\$ 162.663.020,00**

2) Valor Apurado pela Ótima

Índice de Atualização: IPC- FIPE: **I0** = mai/21, **I1**= jan/23

Índice de Correção no Período: 15,90495%%

Valor Atualizado: **R\$ 53.983.889,51**

Fonte: SPObras (peça 28).

Além de divergirem no cálculo dos eventos causadores do desequilíbrio (figura 45), constata-se divergência entre as metodologias de cálculos no que se refere à atualização dos valores em ambos os estudos, pois se a valores de jan/2012 o montante a ser pago à SPObras, de acordo com a FIPE, era de R\$ 40.301 milhões e, quando atualizado para jan/2023, passou a ser de R\$ 162 milhões, ou seja, reajuste em torno 300%. No entanto, de acordo com a Concessionária, o valor a ser pago à SPObras passou de R\$ 25.920 milhões em jan/2012 para algo em torno de R\$ 53 milhões em jan/2023, ou seja, reajuste próximo de 108%.

Como a SPObras apenas anexou essas informações, sem demonstrar as memórias de cálculos adotadas em ambos os estudos, resta prejudicada a análise do montante a ser pago à Municipalidade.

Cumprе destacar que no âmbito desta Corte de Contas, o reequilíbrio econômico-financeiro do Contrato de Concessão nº 01412916900 (1ª revisão ordinária) está sendo analisado no e-TCM nº 013406/2021, com diversos apontamentos de irregularidades sobre questões que deveriam ter sido consideradas no estudo da FIPE:

Em função de todo o exposto, pode-se afirmar que, com base nos apontamentos constantes nos subitens **4.2.1. a 4.2.6.** deste Relatório, a Concessionária não está cumprindo as determinações contratuais que interferem diretamente no equilíbrio econômico-financeiro do Contrato de Concessão, em benefício da Concessionária, e que não foram considerados no estudo elaborado pela FIPE, restando prejudicado esse estudo, e seus resultados, em relação ao reequilíbrio econômico-financeiro do Contrato de Concessão.

As determinações contratuais não atendidas pela Concessionária são:

6.1. A Concessionária não substituiu todos os abrigos e estações de embarque e desembarque localizados nos 6.500 locais com esses mobiliários, o que minimizou os seus investimentos aumentando seus lucros (subitem **4.2.1.**).

6.2. A Concessionária não tem prestado os serviços de manutenção corretiva e preventiva nos abrigos e estações de embarque e desembarque pertencentes ao contrato e ainda não substituídos, o que minimizou as suas despesas ocasionando o aumento de seus lucros (subitens 4.2.1. e 4.2.3.).

6.3. A SPObras não tem aplicado as multas à Concessionária pelo não cumprimento do disposto no Contrato de Concessão quanto à manutenção de todos os abrigos e estações de embarque e desembarque existentes, bem como pela não substituição até a presente data dos abrigos e estações de embarque e desembarque existentes e localizados nos 6.500 locais relacionados no Anexo 13-A do Edital de Concorrência, o que tem permitido a inadimplência da Concessionária e conseqüentemente o aumento de seus lucros em detrimento do interesse público dos usuários dos transportes públicos do Município (subitens **4.2.1.** e **4.2.3.**).[...]

6.5. A Concessionária, ao instalar vários abrigos no lugar de estações de embarque e desembarque, tem se valido da prerrogativa de que cada abrigo permite a instalação de 2 painéis de publicidade, enquanto que cada estação de embarque e desembarque permite a instalação de somente 3, para maximizar suas receitas (subitem **4.2.6.**).

6.6. Caberá à SPObras verificar o real preço de cada tipologia instalada pela Concessionária, visando permitir a elaboração da Revisão Contratual de forma realista (subitem **4.2.4.**).

6.7. Ao instalar vários abrigos de ônibus no lugar de uma das 420 estações de embarque e desembarque que deveriam ter sido instaladas, a Concessionária, com o aval da SPObras, tem se valido do fato de que o custo de que uma estação de embarque e desembarque equivale à instalação de 13 abrigos do tipo caos estruturado, o que diminuiu significativamente seus investimentos (subitem **4.2.6.**).

6.8. A Concessionária e a SPObras estão computando de forma incorreta o número de abrigos a serem instalados. O correto é conforme consta no Anexo 13-A do Edital de licitação, ou seja, deve-se contar os locais com abrigos e não os abrigos substituídos (subitens **4.2.1.** e **4.2.6.**).

6.9. A FIPE deverá rever o percentual de painéis de publicidade ocupados, considerando que, na prática, a Concessionária está explorando a publicidade em proporção superior aquela prevista contratualmente e, assim, auferindo maior retorno financeiro, sem a devida contrapartida para a Municipalidade (subitem **4.2.2.**).

6.10. A FIPE deverá rever a quantidade de estações de embarque e desembarque a serem instaladas pela Concessionária, haja vista que o total constante no Anexo

13-A do Edital da Concorrência da Concessão é de 420 e não 44 estações (subitem 4.2.3.).

6.11. Além de estar maximizando suas receitas instalando um maior número de painéis de publicidade do que o previsto contratualmente, deve-se ressaltar que a Concessionária tem o monopólio da publicidade de rua no Município de São Paulo, o que não foi levado em conta pela FIPE quando do estudo elaborado para fins de licitação da Concessão, e que deve ser considerado na revisão contratual (subitem 4.2.2.). (peça 38, fls. 35/37).

Ante o exposto, pode-se concluir que diante da apresentação da Mesa Técnica do dia 14.02.23 e do documento anexado pela SPObras (peça 28), a SPObras ainda não definiu os valores a serem pagos à Municipalidade em razão do desequilíbrio econômico-financeiro do Contrato de Concessão nº 01412916900. Tampouco há data definida para a conclusão da 1ª revisão ordinária, que está atrasada há 5 anos, já acumulando com a 2ª revisão, que deveria ter sido iniciada em dezembro/2022.

3.6. Responsável

Takaharu Yamauchi – Presidente da São Paulo Obras.

4. CONCLUSÃO

Diante do exame efetuado, conclui-se o que segue em relação ao que foi debatido na Mesa Técnica do dia 14.02.23 e às informações trazidas aos autos pela SPObras:

4.1. O contrato de concessão nº 0141291600 está baseado na exclusividade da exploração publicitária, contrapartida pela substituição dos abrigos e totens então existentes, inclusão de novos, manutenção e conservação desse mobiliário vinculado às paradas de ônibus, sendo os 6.500 abrigos (além dos mil previstos como crescimento vegetativo para 25 anos), números em que se basearam os cálculos do plano de negócios, valor de outorga e equilíbrio econômico-financeiro inicial, portanto a Concessionária é responsável pela instalação e manutenção de todos os abrigos existentes na assinatura do contrato, discriminados nos endereços constantes nos anexos 13-A a 13-D do edital (cláusula 2.1.6.1. do contrato de concessão, peça 37, fl. 5). (Subitens **3.2., 3.3 e 3.4**)

4.2. É possível observar que a SPObras alterou sua abordagem quanto à descrição dos endereços das paradas de ônibus e das quantidades de abrigos. No Anexo 13-A ao edital da concessão, as coordenadas geográficas de um determinado endereço são apresentadas em uma linha, significando que havia somente um abrigo. Já nos novos endereços para instalação dos novos abrigos da Consulta Pública, as mesmas coordenadas geográficas são apresentadas em três linhas, configurando a previsão de três abrigos. Além disso, observa-se que o novo endereço já era parte integrante do Anexo 13-A da contratação da Concessão (subitem 3.4 – exemplo 1).

4.3. Da listagem com 612 endereços que a SPObras indica que são locais que atualmente não há abrigos para parada de ônibus, constata-se que em sua grande maioria são endereços que já constavam nos Anexos 13-A a 13-D do Contrato de Concessão, ou seja, são endereços com totens e/ou abrigos de responsabilidade da Concessionária (subitem **3.4.**)

4.4. A SPObras ainda não definiu os valores a serem pagos à Municipalidade em razão do desequilíbrio econômico-financeiro do Contrato de Concessão nº 01412916900. Tampouco há data definida para a conclusão da 1ª revisão ordinária, que está atrasada há 5 anos, já acumulando com a 2ª revisão, que deveria ter sido iniciada em dezembro/2022. (Subitem **3.5.**)

Em 31.03.23

GILSON DE NOBREGA
Auditor de Controle Externo

MICHEL DE SOUZA VELLOZO
Auditor de Controle Externo

TEOFILO BERTOLINO BROTAS
Auditor de Controle Externo

De acordo,

TARCILA DE ARRUDA MIRANDA
Supervisora de Controle Externo 10

RPP: TCSA