TC 2.293/2012

AUDITORIA EXTRAPLANO. SMT. Verificação se os itens de infraestrutura das garagens dos concessionários são compatíveis com as especificações estabelecidas no edital e no contrato. 1. Os Contratos de Concessão contemplam a obrigação do Concessionário de observar as regras de infraestrutura básica para as garagens. CONHECIDA. Votação unânime.

25ª Sessão Ordinária Não Presencial

A C Ó R D Ã O

Vistos e relatados estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro EDUARDO TUMA.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em conhecer da auditoria extraplano para fins de registro, considerando que atingiu seu objetivo, consignando que estão em vigor os Contratos de Concessão formalizados em maio de 2019, decorrentes das Concorrências 001/2015 (Grupo Estrutural), 002/2015 (Grupo Local de Articulação Regional) e 003/2015 (Grupo Local de Distribuição) realizadas em 2019 e que, nos referidos contratos vigentes, o item 4.1.9 contempla a obrigação do Concessionário de observar as regras de infraestrutura básica para garagens previstas no Anexo V dos respectivos ajustes, sanando, portanto, a lacuna antes existente nos contratos anteriores.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar, após cumpridas as formalidades legais, o arquivamento dos autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros ROBERTO BRAGUIM – Revisor, MAURÍCIO FARIA e DOMINGOS DISSEI.

São Paulo, 21 de julho de 2021.

JOÃO ANTONIO
Presidente

EDUARDO TUMA
Relator

RELATÓRIO

Cuida o presente de Auditoria Extraplano instaurada com a finalidade de verificar, por amostragem, se os itens de infraestrutura das garagens dos concessionários dos serviços de transporte público estão compatíveis com as especificações estabelecidas no Edital e nos contratos firmados com a Secretaria Municipal de Transportes (atual Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes).

A Subsecretaria de Fiscalização e Controle adotou diversos procedimentos para realizar esta Auditoria, assim especificados:

"1-Definição, por meio de elaboração de planilha ('check list'), dos itens a serem examinados em auditoria às garagens com relação à respectiva infraestrutura básica, em atendimento às especificações estabelecidas por meio do Anexo V do Edital de Licitação nº 12/SMT.GAB/2002.

2- Visita a garagens pré-selecionadas (Viação Gato Preto/Av. Cândido Portinari, Viação Novo Horizonte/R. João Cabral de Mello neto, Viação Novo Horizonte/R. Elísia Gonçalves Barcelos e Viação Oak Tree/Av. Mal. Mário Guedes).

3-Verificação 'in loco', e por amostragem, se os itens de infraestrutura básica das garagens visitadas estão compatíveis com as mencionadas especificações estabelecidas por meio do Anexo V do Edital de Licitação nº 12/SMT.GAB/2002.

3- Entrevistas com os responsáveis pela fiscalização por parte da SMT/SPTrans e com os responsáveis das Viações visitadas quanto ao cumprimento das especificações técnicas estabelecidas, assim como com relação à comprovação da regularização do imóvel perante os órgãos públicos."

Na introdução do Relatório de Auditoria Extraplano, encartado às folhas 163 a 192, a Especializada ressaltou que a obrigação dos concessionários quanto ao atendimento da estrutura de garagem estabelecida no supracitado *Anexo V do Edital de Licitação nº 12/SMT.GAB/2002*, consta do subitem 3.10.1 dos Contratos de Concessão celebrados em junho de 2003.

Esclareceu, também, que a São Paulo Transporte – "*SPTrans é contratada da SMT [Secretaria Municipal de Transportes] para realização de planejamento, gestão, fiscalização e exploração de serviço de transporte coletivo urbano de passageiros, nos termos da Lei Municipal nº 13.241, de 12 de dezembro de 2001*" (artigo 29).

O citado relatório técnico alcançou a seguinte conclusão:

"*À vista dos exames realizados, por amostragem e na extensão julgada necessária, conclui-se que os procedimentos operacionais adotados pela SMT em conjunto com a SPTrans na gestão do objeto não estão sendo suficientes (subitens 3.3.4, 3.4.4, 3.5.4 e 3.6.4), em virtude das seguintes constatações:*

4.1 – Constatamos que diversos itens de infraestrutura das garagens visitadas não estão compatíveis com as especificações do Anexo V do Edital de Licitação nº 12/SMT.GAB/2002 – Infraestrutura Básica de Garagem, apresentados no item 3.7, letras "a", "b", "c" e "d" deste relatório.

4.2 - Tendo em vista que as especificações técnicas das garagens deveriam estar atendidas no prazo de 24 (vinte e quatro) meses a partir da assinatura dos contratos, os descumprimentos verificados ensejam a aplicação das penalidades previstas *no subitem 5.5.1 do contrato (10.4.1 no caso da Empresa Novo Horizonte), no montante de R$ 510.000,00, sem prejuízos das demais sanções previstas nos contratos, conforme demonstrado no item 3.7 deste relatório.*

4.3 - A Viação Cidade Dutra, além de não atender ao item 7 (área mínima do pátio) do Anexo V do Edital de Licitação nº 12/SMT.GAB/2002 – infraestrutura Básica de Garagem, faz uso de áreas externas (Bolsões) para a acomodação de toda sua frota, situação tolerada pela Administração.

4.4 - As concessionárias visitadas não vêm adotando padrões adequados com relação à manutenção dos veículos.

4.5 - Constatamos a recorrência de consertos de um mesmo problema em veículo da empresa Novo Horizonte.

4.6 - Constatamos que o Cadastro de Infraestrutura de Garagem da SPTrans apresenta informações incorretas e/ou desatualizadas, e que o documento não é aprovado por profissional responsável da SPTrans.

Recomendações

4.7 – Considerando as constatações do item 4.6, recomendamos que a SPTrans proceda à verificação e atualização dos dados constantes do Cadastro de Infraestrutura de Garagem de forma periódica, fazendo ainda constar assinatura e aval de funcionário responsável, considerando sua competência para a fiscalização das concessionárias."

Os responsáveis pelas áreas auditadas, indicados pela Especializada à folha 191, foram oficiados para conhecimento e apresentação de defesa ou justificativas quanto às conclusões alcançadas no relatório técnico, conforme determinado no despacho de folha 194.

A resposta foi apresentada pela São Paulo Transporte – SPTrans, mediante a documentação encartada às folhas 204 a 476.

Posteriormente, o então Relator do processo, Conselheiro Roberto Braguim, proferiu o despacho de folha 482/483, expondo o fato de que determinou "*que a Subsecretaria de Fiscalização e Controle informasse, antes de analisar a documentação acostada aos autos, a quais contratos se refere a amostra aqui examinada*" e, em resposta, os contratos apontados pela Auditoria estão, em sua totalidade, afetos à Relatoria do Conselheiro Edson Simões.

Com o objetivo de uma haver uma análise única da matéria e de evitar duplo entendimento, submeteu o presente à consulta do Conselheiro Edson Simões, que aceitou a redistribuição deste feito, para a sua relatoria (fl. 485/486).

Efetivada a redistribuição, em continuidade à instrução processual, foi exarado o despacho de folha 487, determinando a intimação pessoal dos responsáveis, uma vez que os ofícios a eles endereçados, expedidos na forma do despacho de folha 194, não lhes foram entregues pessoalmente, que não se manifestaram, mas tão somente a SPTrans, reportando-se a um dos ofícios, procedimento esse que não supre essa lacuna.

No mesmo ato foi determinada a expedição de ofício à Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes, a fim de tomar ciência do relatório da Auditoria e sobre ele manifestar-se.

As justificativas e documentação apresentadas pela Origem (SMT - fls. 510/786), pela SPTrans (fls. 205/476) e pelos responsáveis (fls. 497/509) foram analisadas pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle na manifestação de fls. 791 a 803, cuja conclusão segue transcrita:

"Pelo exposto, reiteramos as irregularidades apontadas no item 4 – Conclusão do Relatório Auditoria (fls. 191/192), com as devidas correções dos itens 3.1 e 3.2 que passam a ter redação atualizada.

Portanto, à vista dos exames realizados, por amostragem e na extensão julgada necessária, conclui-se que os procedimentos operacionais adotados pela SMT em conjunto com a SPTrans na gestão do objeto não estão sendo suficientes, em virtude das seguintes constatações:

(3.1) – Constatamos que diversos itens de infraestrutura das garagens visitadas não estão compatíveis com as especificações do Anexo V do Edital de Licitação nº 12/SMT.GAB/2002 – Infraestrutura Básica de Garagem, apresentados no item 2.6, letras "a", "b", "c" e "d" desta manifestação.

(3.2) - Tendo em vista que as especificações técnicas das garagens deveriam estar atendidas no prazo de 24 (vinte e quatro) meses a partir da assinatura dos contratos, os descumprimentos verificados ensejam a aplicação das penalidades previstas no subitem 5.5.1 do contrato (10.4.1 no caso da Empresa Novo Horizonte), no montante de R$ 420.000,00, sem prejuízo das demais sanções previstas nos contratos, conforme demonstrado no item 2.6 desta manifestação.

(3.3) - A Viação Cidade Dutra, além de não atender ao item 7 (área mínima do pátio) do Anexo V do Edital de Licitação nº 12/SMT.GAB/2002 – infraestrutura Básica de Garagem, faz uso de áreas externas (Bolsões) para a acomodação de toda sua frota, situação tolerada pela Administração (subitem 2.3.2, "c" desta manifestação).

(3.4) - As concessionárias visitadas não vêm adotando padrões adequados com relação à manutenção dos veículos 192).

(3.5) - Constatamos a recorrência de consertos de um mesmo problema em veículo da empresa Novo Horizonte.

(3.6) - Constatamos que o Cadastro de Infraestrutura de Garagem da SPTrans apresenta informações incorretas e/ou desatualizadas, e que o documento não é aprovado por profissional responsável da SPTrans.

(3.7) – O item 7.6 do Anexo V do Edital de Concorrência 12/02 deve ser revestido à luz da norma de fabricação NBR 13.785/ABNT e da norma de instalação NBR 13.781/ABNT.

(3.8) – Ressalta-se que as empresas OAK Tree e Novo Horizonte não operam mais o Sistema Municipal de Transporte Coletivo.

Recomendações

(3.9) – Considerando as constatações do item 4.6, recomendamos que a SPTrans proceda à verificação e atualização dos dados constantes do Cadastro de Infraestrutura de Garagem de forma periódica, fazendo ainda constar assinatura e aval de funcionário responsável, considerando sua competência para a fiscalização das concessionárias"

A Assessoria Jurídica de Controle Externo (fls. 806/811) ressaltou que diante dos elementos trazidos aos autos pelas partes "*alguns apontamentos foram considerados superados pela auditoria desta Casa. Outros, no entanto, foram mantidos em virtude da falta de solução prática*", tanto por parte da Origem quanto pelas Contratadas, que não adotaram as medidas necessárias para a regularização dos apontamentos, decorrentes do descumprimento de cláusulas contratuais.

A Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes e a São Paulo Transporte - SPTrans foram oficiadas para manifestação sobre os pareceres da Subsecretaria de Fiscalização e Controle (fls.791/803) e da Assessoria Jurídica de Controle Externo (fls. 806/811) e atualização das informações quanto ao cumprimento das notificações da SPTrans às Concessionárias, mencionadas pela Auditoria.

A SPTrans encaminhou a documentação de folhas 823/847, devidamente analisada pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle (fls. 850/857), que manteve seu parecer, incluindo a pertinência da aplicação de multa aos Concessionários que descumpriram as obrigações contratuais relativas à de infraestrutura das garagens, consoante se confere da conclusão lançada nos termos seguintes:

"*Apesar das considerações apresentadas pela Origem, com previsão de edição de normas de procedimentos visando gerir eficientemente os contratos firmados pelo Poder Público, na área de serviços públicos de transporte, não foram apresentados elementos que pudessem alterar nosso posicionamento anterior, assim, reiteramos na íntegra a conclusão apresentada às fls. 802 e 803*."

A Assessoria Jurídica de Controle Externo (fls. 859/862), em manifestação sobre a documentação acrescida aos autos, entendeu que não foram trazidos "elementos capazes de afastar os apontamentos da Auditoria, razão pela qual (...) acompanhou na íntegra a Conclusão da Auditoria, tendo em vista o descumprimento das cláusulas contratuais."

Por fim, sugeriu "*a adoção das recomendações elencadas pela Equipe Técnica desta Egrégia Corte de Contas para que as falhas encontradas não se reprisem no futuro (item 3.9).*"

Para a Procuradoria da Fazenda Municipal (fl. 864/866), "*muito embora ainda exista a necessidade de incrementar alguns procedimentos internos relativos à estruturação de garagens dos serviços e gestão dos contratos em apreço, não há como negar que a Origem está trabalhando com afinco*."

Dessa forma, entendendo que "*a presente auditoria alcançou seus objetivos"* requereu *"seja ela conhecida e registrada, inclusive com eventuais recomendações (...)*."

A Secretaria Geral (fls. 868/871) acompanhou "*as conclusões alcançadas pela Auditoria, ressaltando que, de acordo com o princípio geral da obrigatoriedade das convenções, consagrado pelo art. 66 da Lei Federal nº 8.666/93, 'o contrato deverá ser executado fielmente pelas partes, de acordo com as cláusulas avençadas e as normas dessa Lei, respondendo cada um pelas consequências de sua inexecução total ou parcial*." "*Da mesma forma cumpre à Administração uma fiscalização eficaz.*"

Assim, opinou no sentido de que a presente Auditoria alcançou seus objetivos e "*está em condições de ser submetida ao conhecimento e deliberação (...), sem prejuízo de outras determinações que forem julgadas cabíveis*."

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de Auditoria Extraplano cujo objetivo é a verificação, por amostragem, quanto à compatibilização dos itens de infraestrutura das garagens dos concessionários dos serviços de transporte público com as especificações contidas no Edital de Licitação e nos respectivos contratos de

concessão, verificando-se se os procedimentos operacionais adotados na gestão do objeto são adequados.

A Subsecretaria de Fiscalização e Controle elaborou o competente relatório após vistoriar, por amostragem, as garagens pré-selecionadas de uso dos seguintes Concessionários:

1) – Viação Gato Preto, integrante do Consórcio Bandeirante – Contrato de Concessão nº 701/03 – Área 1
Local vistoriado: Av. Cândido Portinari, 1300.

2) – Viação Novo Horizonte, integrante do Consórcio Leste 4 – Contrato de Concessão nº 37/07 – Área 4
Local vistoriado: R. João Cabral M. Neto, 74.

3) – Viação Cidade Dutra, integrante do Consórcio Unisul – Contrato de Concessão nº 706/03 – Área 6
Local vistoriado: R. Elísia G. Barcelos, 93.

4) – Viação Oak Tree, integrante do Consórcio Sudoeste de Transporte – Contrato de Concessão nº 708/03 – Área 8
Local vistoriado: Av. Mal. Mário Guedes, 221.

Nas 4 (quatro) garagens vistoriadas, cuja fiscalização compete à empresa São Paulo Transporte, a Auditoria analisou os documentos relativos aos imóveis ocupados pelas garagens, aos alvarás de funcionamento, de equipamentos e de instalações, aos Autos de Vistoria do Corpo de Bombeiros, a licenças ambientais, bem como verificou as especificações mínimas e equipamentos (área do tanque de armazenamento de combustível, sistema de descarte de águas contaminadas, exaustor/filtros, cabine de pintura, área de funilaria, local de estacionamento da frota etc), além das condições físicas das instalações, e apurou diversas inconformidades, que estão resumidas na conclusão do parecer da Especializada, lançada nos seguintes termos (fls. 802/803):

"Portanto, à vista dos exames realizados, por amostragem e na extensão julgada necessária, conclui-se que os procedimentos operacionais adotados pela SMT em conjunto com a SPTrans na gestão do objeto não estão sendo suficientes, em virtude das seguintes constatações:

1 - (3.1) – Constatamos que diversos itens de infraestrutura das garagens visitadas não estão compatíveis com as especificações do Anexo V do Edital de Licitação nº 12/SMT.GAB/2002 – Infraestrutura Básica de Garagem, (...).

2 - (3.2) - Tendo em vista que as especificações técnicas das garagens deveriam estar atendidas no prazo de 24 (vinte e quatro) meses a partir da assinatura dos contratos, os descumprimentos verificados ensejam a

aplicação das penalidades previstas no subitem 5.5.1 do contrato (10.4.1 no caso da Empresa Novo Horizonte), no montante de R$ 420.000,00 [quatrocentos e vinte mil reais]*, sem prejuízo das demais sanções previstas nos contratos, conforme demonstrado no item 2.6 desta manifestação.*

3 - (3.3) - A Viação Cidade Dutra, além de não atender ao item 7 (área mínima do pátio) do Anexo V do Edital de Licitação nº 12/SMT.GAB/2002 – infraestrutura Básica de Garagem, faz uso de áreas externas (Bolsões) para a acomodação de toda sua frota, situação tolerada pela Administração (...).

4 - (3.4) - As concessionárias visitadas não vêm adotando padrões adequados com relação à manutenção dos veículos.

5 - (3.5) - Constatamos a recorrência de consertos de um mesmo problema em veículo da empresa Novo Horizonte.

6 - (3.6) - Constatamos que o Cadastro de Infraestrutura de Garagem da SPTrans apresenta informações incorretas e/ou desatualizadas, e que o documento não é aprovado por profissional responsável da SPTrans.

7 - (3.7) – O item 7.6 do Anexo V do Edital de Concorrência 12/02 deve ser revestido à luz da norma de fabricação NBR 13.785/ABNT e da norma de instalação NBR 13.781/ABNT, ambas referentes a tanque de armazenamento de combustível.

8 - (3.8) – Ressalta-se que as empresas OAK Tree e a Novo Horizonte não operam mais o Sistema Municipal de Transporte Coletivo.

Recomendações

9 – (3.9) – Considerando as constatações do item 6 [3.6], recomendamos que a SPTrans proceda à verificação e atualização dos dados constantes do Cadastro de Infraestrutura de Garagem de forma periódica, fazendo ainda constar assinatura e aval de funcionário responsável, considerando sua competência para a fiscalização das concessionárias"

Ao longo da instrução processual, a SPTrans informou que várias irregularidades constatadas nas garagens vistoriadas foram sanadas, posteriormente, pelos Concessionários, confirmou que as empresas OAK Tree e a Nova Horizonte não mais operavam no Sistema de Transporte Coletivo Público de Passageiros e, em sua última manifestação, reconheceu a deficiência da fiscalização das garagens e indicou a seguinte solução (fls. 823/847):

"*De fato, a ausência de definições e regras específicas de acompanhamento da operação e execução dos serviços de transporte; de acompanhamento das exigências para formalização e constituição de garagem de acordo com os veículos utilizados; de controle da manutenção dos veículos que*

integram a frota operante, dentre outras exigências contratuais, não permitem eficaz gerenciamento dos contratos, dando ensejo aos questionamentos trazidos.

(...) esta empresa, buscando solucionar as deficiências apontadas, garantido melhor controle e fiscalização, editará norma de procedimento específica para gerir os contratos firmados pelo Poder Público para outorga dos serviços públicos de transporte, de acordo com as competências institucionais desta SPTrans".

Todavia, a Subsecretaria de Fiscalização e Controle entendeu que as supervenientes e parciais regularizações efetuadas pelos Concessionários não desqualificam as constatadas infringências por eles cometidas a itens do Edital e do Contrato de Concessão que estabeleciam a infraestrutura de garagem, cujo prazo para atendimento era de 24 (vinte e quatro) meses a partir da assinatura dos ajustes, efetivada em julho de 2003. Por essas razões, a Especializada concluiu (fl. 854vº):

"*Enfatizamos que nosso apontamento data de 25.09.2012, momento de nossa vistoria à[s] referida[s] garagem[ens].*

Portanto, no momento do nosso apontamento, o contrato estava vigente, tendo transcorridos mais de nove anos de execução contratual, e, assim sendo, deveriam ter sido tomadas medidas tanto por parte da Empresa quanto pela SPTrans (fiscalizadora) para que a garagem fosse regularizada de acordo com as condições estabelecidas no Anexo V do Edital, já que a cláusula 3ª, item 3.10.1 prescreve que:

'As garagens deverão atender as especificações do Anexo V do Edital, tendo a concessionária prazo de 24(vinte e quatro) meses, a partir da assinatura do contrato para tanto.'

Ou ainda, caso fosse necessário, houve tempo para que o Anexo sofresse aditamento em caso de necessidade de adaptação à realidade operacional."

(...)

Apesar das considerações apresentadas pela Origem (...), com previsão de edição de normas de procedimentos visando gerir eficientemente os contratos firmados pelo Poder Público, na área de serviços públicos de transporte, não foram apresentados elementos que pudessem alterar nosso posicionamento anterior, assim, reiteramos na íntegra a conclusão apresentada às fls. 802 e 803."

A Assessoria Jurídica de Controle Externo e a Secretaria Geral endossaram "*as conclusões alcançadas pela Auditoria, ressaltando que, de acordo com o princípio geral da obrigatoriedade das convenções, consagrado pelo art. 66 da Lei Federal nº 8.666/93, 'o contrato deverá ser executado fielmente pelas partes, de acordo com as cláusulas avençadas e as normas dessa Lei, respondendo cada um pelas consequências de sua inexecução total ou parcial*." "*Da mesma forma cumpre à Administração uma fiscalização eficaz.*"

Cumpre informar que os Contratos de Concessão nºs 701/2003 (Área 1) 706/2003 (Área 6) e 708/2003 (Área 8) mencionados neste procedimento fiscalizatório foram encerrados em razão do término do prazo contratual, enquanto o Contrato de Concessão nº 37/07 (Área 4), teve sua caducidade declarada pelo Poder Concedente, nos termos do Decreto Municipal nº 54.458/2013.

À vista do exposto, com amparo nas manifestações da Subsecretaria de Fiscalização e Controle, da Assessoria Jurídica de Controle Externo e da Secretaria Geral, cujos fundamentos adoto como razões de decidir, CONHEÇO da AUDITORIA EXTRAPLANO, para fins de registro, considerando que atingiu seu objetivo.

Ressalto que estão em vigor os Contratos de Concessão formalizados em maio de 2019, decorrentes das Concorrências nºs 001/2015 (Grupo Estrutural), 002/2015 (Grupo Local de Articulação Regional) e 003/2015 (Grupo Local de Distribuição) realizadas em 2019.

Nos referidos contratos vigentes, o item 4.1.9 contempla a obrigação do Concessionário de observar as regras de infraestrutura básica para garagens previstas no Anexo V dos respectivos ajustes, sanando, portanto, a lacuna antes existente nos contratos anteriores.

Dessa forma, considerando o caráter instrumental do presente, os resultados colhidos nesta Auditoria Extraplano poderão subsidiar futuros procedimentos de objetos conexos.

Cumpridas as formalidades legais arquivem-se os autos.