TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

ACO-UTR-149/2025

Processo	-	TC/005822/2016 (Apensado: TC/004875/2015)
Auditada	-	Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes (atual Secretaria Municipal de Mobilidade e Trânsito)
Objeto	-	Auditoria Extraplano – Consolidar informações do Transporte – Grupo Estrutural

61ª Sessão Ordinária Não Presencial

AUDITORIA. SMT. CONSOLIDAÇÃO. INFORMAÇÕES. TRANSPORTE. GRUPO ESTRUTURAL. 1. Os dados obtidos a partir dos contratos de concessão firmados em julho de 2003, indicaram uma sucessão de alterações, que resultaram no distanciamento do modelo licitado na Concorrência 12/2002. 2. Ainda que o presente procedimento fiscalizatório esteja pautado em uma metodologia de remuneração adotada para os Contratos de Concessão decorrentes da Concorrência 012/2002 (Grupo Estrutural), que difere, em parte, daquela hoje aplicada, o trabalho realizado teve grande valia para a posterior licitação. 3. O aprofundado trabalho, realizado pela Auditoria, norteou as determinações e as recomendações expedidas pelo Pleno, de modo a corrigir e aperfeiçoar as cláusulas editalícias, ao longo dos quase 4 anos de processo licitatório. As Concorrências 12/02, 01, 02 e 03/2015 já se encontram encerradas e os contratos decorrentes já são objeto de fiscalizações em TC´s distintos. CONHECIDA. Votação unânime.

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 presente auditoria extraplano, para fins de registro, visto que atendeu ao objetivo de consolidação de informações dos contratos do Grupo Estrutural do Transporte Público Coletivo do Município de São Paulo, no âmbito da Concorrência 12/2002 e dos posteriores contratos emergenciais, cujos achados resultaram em subsídios para a reestruturação dos editais das subsequentes Concorrências 01, 02 e 03/2015.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar, após o cumprimento das formalidades legais, o arquivamento dos autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros RICARDO TORRES – Revisor, DOMINGOS DISSEI e JOÃO ANTONIO.

São Paulo, 18 de dezembro 2024.

ROBERTO BRAGUIM – Vice-Presidente no exercício da Presidência
EDUARDO TUMA – Relator

/affo

Assinado digitalmente por ROBERTO TANZI BRAGUIM
Data: 26/03/2025 16:34:18 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Assinado digitalmente por EDUARDO TUMA
Data: 26/03/2025 17:03:41 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

61ª SESSÃO ORDINÁRIA NÃO PRESENCIAL
Item 89 – Pleno

TC 5.822/2016
Objeto: Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes (atual Secretaria Municipal de Mobilidade e Trânsito) - **Auditoria** Extraplano - Consolidar informações do Transporte - Grupo Estrutural (JT)
Interessadas: Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes (atual Secretaria Municipal de Mobilidade e Trânsito) –
Relator: Conselheiro Eduardo Tuma
Competência: Pleno

RELATÓRIO

Cuida-se de Auditoria Extraplano instaurada com o escopo de consolidar as informações do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros no Município de São Paulo, abrangendo as contratações da Concessão dos serviços referentes ao Subsistema Estrutural (Grupo Estrutural), de 2003 a 2019.

A **Secretaria de Controle Externo** subdividiu o trabalho em tópicos, destacando-se os seguintes temas:

1 – Introdução - Sistema de Transporte Coletivo Público de Passageiros (legislação municipal, estrutura organizacional, histórico das contratações e licitações).
2 – Contratos de Concessão de 2003, os Termos Aditivos e os Termos de Compromisso.
3 – Remuneração pelo Transporte de Passageiros ao longo do período auditado.
4 – Conta Sistema e o valor acumulado das compensações tarifárias.

Ressaltou que das 8 Áreas que compunham o Subsistema Estrutural, o presente procedimento fiscalizatório excluiu a Área 4, tratada individualmente no TC nº 5.821/2016, devido a fatos supervenientes à contratação oriunda da Concorrência realizada em 2002.

Ao final da análise detalhada no Relatório de Auditoria Extraplano (peça 7 – 02/10/2020), a Especializada consolidou os achados, nos seguintes termos:

> *"**4. CONCLUSÃO***
> *4.1. Os contratos de concessão firmados para sete áreas do Subsistema Estrutural (excluindo-se a área 4) foram assinados em julho de 2003 e finalizados em julho de 2018 após 5 prorrogações anuais. No período foram realizadas diversas alterações contratuais por meio de termos de aditamento, os quais compreenderam alterações quantitativas e qualitativas dos serviços, alterações societárias e alterações na sistemática de remuneração dos operadores. (Item 3.2)*
> *4.2. Após encerramento do prazo de 15 anos da concessão e diante da não efetivação de novo procedimento licitatório, foram assinados contratos emergenciais (a cada 180 dias) até setembro de 2019. Após este período, foram assinados novos contratos*

> *de concessão para o Sistema de Transporte Coletivo de Passageiros, encerrando-se o ciclo da concessão iniciada em 2003. (Item 3.2)*
> *4.3. Em 2006 a SMT e as concessionárias firmaram Termo de Compromisso relacionados a não conformidades no cumprimento de cláusulas contratuais e com relação à implantação apenas parcial do sistema inicialmente concebido. (Item 3.3)*
> *4.4. Durante todo o período de vigência dos contratos, a metodologia de remuneração definida no edital, de fluxo de caixa, nunca chegou a ser efetivamente aplicada. A metodologia que vigorou com maior ênfase foi a do cálculo do valor por passageiro com base em planilhas de custos referenciais, mas mesmo assim sem definição exata de critérios, formas de reequilíbrio e periodicidade de atualização. (Item 3.4)*
> *4.5. Entre outubro de 2003 a agosto de 2019, os operadores do Subsistema Estrutural obtiveram cerca de R$ 72 bilhões de remuneração pela prestação dos serviços, a valores atualizados pelo IPC-FIPE Geral. Estes valores, em termos nominais cresceram cerca de 3 vezes, enquanto a inflação registrada no período foi duas vezes maior. (Item 3.4)*
> *4.6. O valor acumulado de compensações tarifárias somou mais de R$ 26 bilhões em termos reais (valores atualizados pelo IPC-FIPE Geral) entre janeiro de 2004 a agosto de 2019. Observa-se ainda que, enquanto a remuneração dos operadores teve crescimento real linear ao longo dos anos, os valores pagos pela PMSP com compensações tarifárias apresentaram crescimento exponencial. (Item 3.5)"*

A síntese elaborada pelo Coordenador Chefe de Fiscalização e Controle V, em conjunto com o Supervisor (peça 8 – 08/10/2020), endossou as conclusões alcançadas no relatório técnico (Peça 7) e destacou a importância dos resultados obtidos também para utilização em outros procedimentos fiscalizatórios, conforme a seguir transcrito:

> *"... as informações consolidadas na presente Auditoria Extraplano foram de fundamental importância para a realização do Acompanhamento do Edital da Concessão do Transporte Coletivo Público de Passageiros do Município de São Paulo, objeto do eTCM 3.825/2015."*

A Secretaria Municipal de Mobilidade e Trânsito e a São Paulo Transporte – SPTrans, oficiadas para ciência e manifestação a respeito do citado relatório, encaminharam as respostas de peças 20 e 26/27, respectivamente.

A **Secretaria de Controle Externo** (peça 31 – 09/02/2021) analisou a documentação acrescida e constatou que a SMT e a SPTrans apresentaram elementos de igual teor e restringiram-se às justificativas para os itens 4.5 e 4.6 do relatório de auditoria, invocando a variação de custos e as mudanças na política tarifária, como as causas do crescimento do montante recebido pelos operadores a título de remuneração, acima da inflação, e do valor das compensações tarifárias.

Sobre essas justificativas a Especializada reafirmou que as constatações consignadas nesta auditoria tiveram por escopo colher subsídios para outros trabalhos sobre a matéria e emitir alertas quanto às consequências dos referidos aumentos progressivos, conforme exposto em sua conclusão:

> *"Reafirmamos que o relatório de auditoria foi utilizado para subsidiar outros trabalhos realizados por essa Coordenadoria e que não foi nosso objetivo analisar pontualmente as alterações na remuneração dos operadores e tampouco no valor das compensações tarifárias, mas fazer um alerta para que esse crescimento, muito acima da inflação do período, não inviabilize a prestação de serviços no futuro.*

A empresa Viação Campo Belo Ltda., por ter seu nome mencionado no Relatório de Auditoria como empresa integrante do Consórcio SETE, operadora da Área 7 do Grupo Estrutural, protocolizou requerimento (peças 32/34) pretendendo o reconhecimento da ocorrência de prescrição no presente feito, pelo decurso do prazo de 5 anos, ou de 3 anos no caso de prescrição intercorrente, com base na Resolução nº 10/2023, deste Tribunal de Contas.

A **Assessoria Jurídica** (peça 36 – 26/09/2023) ao analisar o requerido, verificou que, do último marco interruptivo 10/02/2021, consubstanciado no relatório de Auditoria após ciência e oportunidade de defesa (peça 31), não decorreu mais de cinco anos.

A **Procuradoria da Fazenda Municipal** (peça 39 – 18/10/2023), igualmente entendeu não incidirem as hipóteses de prescrição previstas na Resolução nº 10/2023, não só porque não decorreu o prazo de 5 (anos), mas também pela natureza do presente procedimento fiscalizatório, "no qual não há análise de mérito, dado seu caráter adjetivo e instrumental, donde não se cogitar de eventuais pretensões punitivas ou de ressarcimento de dano."

Ao final, requereu que a Auditoria em análise seja conhecida e registrada, com as recomendações cabíveis.

A **Secretaria Geral** (peças 41/42 – 09/12/2023), por seu assessor, analisou a questão prescricional e concluiu não haver decorrido o prazo quinquenal.

No tocante à auditoria em comento, acompanhou as conclusões exaradas pela Especializada, destacando a necessidade de a Origem imprimir a melhoria e o aperfeiçoamento de suas ações, em face das impropriedades detectadas, e opinou que a presente está em condições de ser conhecida para fins de registro e deliberação.

A Sra. Secretária Geral endossou o parecer antecedente e acrescentou "que, à luz do viés declaratório do resultado da presente análise, a prescrição, nos termos regulamentados pela Resolução nº 10/2023, não incide no caso em tela."

É o Relatório.

VOTO

Conforme relatado, cuidam os autos de Auditoria Extraplano instaurada com o escopo de consolidar informações dos contratos do Grupo Estrutural do Transporte Público Coletivo do Município de São Paulo, no período de julho de 2003 a setembro de 2019, quando houve a implantação do modelo da Nova Concessão.

Preliminarmente, comporta analisar questão de ordem pública concernente à eventual incidência da prescrição das pretensões punitivas e ressarcitórias, invocada pela empresa Viação Campo Belo Ltda., embora neste feito não seja parte, posto que apenas mencionada no Relatório de Auditoria, como integrante do Consórcio SETE.

De acordo com o artigo 2º combinado com o art. 13 da Resolução nº 10/2023, deste Tribunal de Contas, prescrevem em cinco anos as pretensões punitiva e de ressarcimento e, uma vez reconhecida a prescrição, "não impede o julgamento do processo, a expedição de determinações, recomendações ou outras providências motivadas por esses fatos, destinadas a reorientar a atuação administrativa."

Considerando tratar o presente de auditoria objetivando a coleta e a consolidação de informações, não se aplicam as referidas hipóteses de prescrição e, ainda que fosse aplicável, o prazo quinquenal não teria transcorrido e restaria preservado o viés declaratório do julgamento.

Portanto, rejeita-se a prejudicial arguida.

A presente auditoria é uma das três instauradas para a análise e a consolidação de informações de TODOS os contratos desde 2003, relativos ao Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros na cidade de São Paulo, autuadas, respectivamente nos TC nº 5.820/2016 (Grupo Local), TC nº 5.821/2016 (Grupo Estrutural – Área 4) e TC nº 5.822/2016 (Grupo Estrutural).

No presente feito, de acordo com o Relatório de Auditoria Extraplano, os dados obtidos a partir dos contratos de concessão firmados em julho de 2003 para sete áreas do Subsistema Estrutural (excluindo-se a área 4), indicaram uma sucessão de alterações, que resultaram no distanciamento do modelo licitado na Concorrência nº 12/2002.

Uma vez encerrado o prazo de 15 anos da concessão e até a finalização do novo procedimento licitatório, a prestação dos serviços objeto da concessão, deu-se com base em contratos emergenciais, firmados a cada 180 dias, no período de julho de 2018 a setembro de 2019.

Nesse interregno foram deflagradas as Concorrências nºs 001/2015 (Grupo Estrutural), 002/2015 (Grupo Local de Articulação Regional) e 003/2015 (Grupo Local de Distribuição), tendo por objeto a delegação, por concessão, da prestação e da exploração do

serviço de transporte coletivo público de passageiros, na Cidade de São Paulo, as quais culminaram com a assinatura dos respectivos Contratos de Concessão, em 24/05/2019, com prazo de 120 dias para o início da operação.

Ainda que o presente procedimento fiscalizatório esteja pautado em uma metodologia de remuneração adotada para os Contratos de Concessão decorrentes da Concorrência nº 012/2002 (Grupo Estrutural), que difere, em parte, daquela hoje aplicada, o trabalho realizado teve grande valia para a posterior licitação, conforme assim ressaltado pela própria Especializada (peça 8):

> *"... as informações consolidadas na presente Auditoria Extraplano foram de fundamental importância para a realização do Acompanhamento do Edital da Concessão do Transporte Coletivo Público de Passageiros do Município de São Paulo, objeto do eTCM 3.825/2015."*

De fato, as informações coligidas neste processado foram de suma importância para a Secretaria de Controle Externo realizar a análise dos Editais das Concorrências nºs 001/2015, 002/2015 e 003/2015, especialmente quando da reformulação dos respectivos Editais, republicados em 24/04/2018.

Ressalte-se, também, que o aprofundado trabalho, realizado pela Auditoria, norteou as determinações e as recomendações expedidas pelo Pleno, de modo a corrigir e aperfeiçoar as cláusulas editalícias, ao longo dos quase 4 anos de processo licitatório, desde o lançamento dos citados Editais, em 14/10/2015, até 15/05/2019, quando este Tribunal autorizou a assinatura dos respectivos contratos.

Neste contexto, cumpre frisar, por oportuno, que as Concorrências 12/02, 01, 02 e 03/2015 já se encontram encerradas e os contratos decorrentes já são objeto de fiscalizações em TC´s distintos.

Portanto, este procedimento fiscalizatório cumpriu a finalidade de subsidiar a apreciação dos atos em comento, fornecendo o apoio técnico-executivo necessário ao exercício do controle externo por esta Corte de Contas (arts. 39 e 44 do RITCMSP).

Diante de todo o exposto, **CONHEÇO DA PRESENTE AUDITORIA EXTRAPLANO, PARA FINS DE REGISTRO**, eis que atendeu ao seu objetivo de consolidação de informações dos contratos do Grupo Estrutural do Transporte Público Coletivo do Município de São Paulo, no âmbito da Concorrência nº 12/02 e dos posteriores contratos emergenciais, cujos achados resultaram em subsídios para a reestruturação dos Editais das subsequentes das Concorrências nºs 01, 02 e 03/2015.

Cumpridas as formalidades legais, arquivem-se os autos.

EDUARDO TUMA
CONSELHEIRO RELATOR

Assinado digitalmente por EDUARDO TUMA
Data: 17/01/2025 09:03:03 -03:00
Signature powered by e-TCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo