

II – ACÓRDÃO

- Processo - TC/006562/2016
- Inspecionada - Secretaria Municipal de Transportes (atual Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes)
- Objeto - Inspeção para apurar a veracidade da matéria publicada no Jornal "O Estado de São Paulo", edição de 20/09/2016, intitulada "Dívida de São Paulo com empresas de ônibus sobe desde abril e chega a R\$ 169 mi", apontando que a "diferença entre os valores devidos e os efetivamente pagos cresceu 414% desde abril, de R\$ 33 milhões para R\$ 169 milhões" e a "Prefeitura nega haver dívidas"

3.171ª Sessão Ordinária

INSPEÇÃO. SMT. Apuração da veracidade de matéria publicada em jornal de grande circulação, sobre dívida de São Paulo com empresas de ônibus apontando que a "diferença entre os valores devidos e os efetivamente pagos cresceu 414% desde abril, e a "Prefeitura nega haver dívidas". 1. O fator mais significativo para o crescimento da dívida acumulada é a queda da receita total do sistema subtraída dos recursos provenientes da PMSP, ou seja, a receita advinda, em sua maior parte, da venda de créditos eletrônicos. CONHECIDA. Votação unânime.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos 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 inspeção para fins de registro, nos termos da Resolução 06/2000 deste Tribunal de Contas, tendo em vista que atingiu sua finalidade.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar, após adotadas as medidas de praxe e cumpridas as formalidades legais, o arquivamento dos autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros MAURÍCIO FARIA – Revisor, DOMINGOS DISSEI e o Conselheiro Substituto RICARDO PANATO.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda ROBINSON SAKIYAMA BARREIRINHAS.

São Paulo, 15 de setembro de 2021.

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

I – RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO EDUARDO TUMA – RELATOR

TC/006562/2016 – Secretaria Municipal de Transportes (atual Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes) – Inspeção – Apurar o conteúdo da matéria publicada no dia 20/09/2016 no jornal "O Estado de São Paulo" intitulada "Dívida de São Paulo com empresas de ônibus sobe desde abril e chega a R\$ 169 mi", apontando que a "diferença entre os valores devidos e os efetivamente pagos cresceu 414% desde abril, de R\$ 33 milhões para R\$ 169 milhões" e a "prefeitura nega haver dívidas"

RELATÓRIO

Cuida o presente de Auditoria, na modalidade Inspeção, que teve como objetivo apurar o conteúdo da matéria publicada no dia 20/09/16 no jornal "O Estado de São Paulo" intitulada "Dívida de São Paulo com empresas de ônibus sobe desde abril e chega a R\$ 169 mi", apontando que a "diferença entre os valores devidos e os efetivamente pagos cresceu 414% desde abril, de R\$ 33 milhões para R\$ 169 milhões" e a "prefeitura nega haver dívidas".

A Auditoria, em 31/10/2016 (fls. 27/35), apresentou as seguintes conclusões:

"4 RESULTADO

Por todo o exposto, concluímos que a matéria é procedente, exceto ao afirmar que o último pagamento da Prefeitura foi feito em 28 de agosto (a matéria foi publicada em 20 de setembro) (subitem 3.2.2).

Ademais, são necessárias as seguintes ressalvas:

4.1 A dívida acumulada segue uma tendência de crescimento desde outubro de 2015, tendo atingindo no mês corrente, outubro de 2016, o valor máximo de R\$ 212,7 milhões. (subitem 3.2.2).

4.2 O fator mais significativo para o crescimento da dívida acumulada é a queda da receita total do sistema subtraída dos recursos provenientes da PMSP, ou seja, a receita advinda, em sua maior parte, da venda de créditos eletrônicos. (subitem 3.2.2).

4.3 Em 21.10.2016, o valor atualizado constante do orçamento municipal para as compensações tarifárias era de R\$ 2.029.207.682,00, que já foi integralmente liquidado. Esse valor corresponde, em termos reais, a 99,90% do total pago em 2015. Tendo em vista que ainda restam dois meses para o encerramento do ano, já é possível afirmar que a compensação tarifária de 2016 é a maior da série histórica e, caso o dispêndio nos meses de outubro a dezembro sejam equivalentes à média dos meses anteriores de 2016, o valor total pago neste ano será de R\$ 2.438.943.576,00. (subitem 3.2.3).

4.4 Em geral, os dados da evolução da demanda ao longo do tempo ilustram o reflexo das mudanças ocorridas na política da concessão de gratuidades, além de corroborarem as constatações a respeito da situação econômico-financeira do sistema, em especial a queda da receita e, consequentemente, o aumento da compensação tarifária. (subitem 3.2.4).

4.5 A alteração no prazo de pagamento da remuneração aos operadores do Sistema, que era de cinco dias úteis após a operação, permite uma redução momentânea na quantia a ser paga e, consequentemente, faz com que a dívida acumulada cresça menos. No entanto, essa medida isoladamente é insuficiente para a efetiva redução da dívida acumulada. (subitem 3.2.5).

4.6 O valor proposto para as compensações tarifárias no orçamento municipal do ano de 2017, R\$ 1.794.207.682,00, já se mostra insuficiente, independentemente do

congelamento da tarifa no ano vindouro anunciado pela próxima gestão. (subitem 3.2.6).".

Foram oficiados o Secretário Municipal de Transportes – SMT (fls. 38/41) e o Diretor-Presidente da São Paulo Transportes S.A. – SPTrans (fls. 42/45) para conhecimento e apresentação de defesa. Também foram oficiados o Secretário Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico – SF (fl. 46) e o Controlador Geral do Município (fl. 47) para conhecimento do ofício encaminhado à SPTrans.

A SPTrans apresentou documentação (fls. 48/49), que foi analisada pela Auditoria em 01/12/2016, tendo assim concluído o Órgão Técnico (fls. 53/54):

"2. ANÁLISE

A seguir serão analisadas as informações apresentadas pela SPTrans com relação às conclusões alcançadas no Relatório de Inspeção, fls. 27/34.

Os esclarecimentos foram prestados pela Diretoria de Gestão Econômico-Financeira (DG), fl. 49.

Esclarecimento da Origem – SPTrans (fl. 49)

A SPTrans esclareceu que desde a competência de agosto de 2015 a remuneração dos serviços de Terminais de Transferência – aproximadamente R\$ 205 milhões anuais – é feita por meio dos recursos da Conta Sistema, que inclui as Compensações Tarifárias. Anteriormente tal serviço onerava os recursos da Conta Gestão. Afirmou que, por esse motivo, as comparações apresentadas na análise da Auditoria entre o período de janeiro a setembro dos anos de 2015 e de 2016 consideram volumes de serviços diferentes.

Observou, também, que as Compensações Tarifárias estão sujeitas a mecanismos de remanejamento orçamentário e que o montante de remuneração calculada resulta do cumprimento das regras e valores estabelecidos nos contratos firmados entre a SMT e as empresas que operam o Sistema.

Comentário

As informações trazidas pela Origem não trazem nenhum novo fator capaz de alterar as conclusões do Relatório de Inspeção. Sobre a alteração da origem dos recursos que remuneram os serviços de Terminais de Transferência, cabe registrar que esses serviços representam em torno de 3% do total dos vencimentos da Conta Sistema e, portanto, caso tal alteração fosse considerada, não impactaria de forma significativa nenhuma das comparações apresentadas no Relatório.

3. CONCLUSÃO

As alegações apresentadas pela SPTrans não trouxeram elementos novos capazes de alterar as conclusões do relatório de auditoria, as quais ratificamos integralmente.

Cabe registrar que a Coordenadoria Processual informou estar pendente de resposta o Ofício SSG-GAB nº 23685/2016, fl. 50."

A Secretaria Municipal de Transporte (fls. 55/57) e a Secretaria Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico (fls. 58/81) apresentaram respostas aos Ofícios SSG-GAB nº 23685/2016 e SSG-GAB nº 23687/2016, respectivamente, que foram analisados pela Auditoria em 24/01/2017, com a manutenção das constatações iniciais:

"2. ANÁLISE

A seguir serão analisadas as informações apresentadas pela Secretaria Municipal de Transportes – SMT e pela Secretaria Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico – SF com relação às conclusões alcançadas no Relatório de Inspeção, fls. 27/34.

Esclarecimento da SMT (fls. 55/57)

O Sr. Secretário Adjunto Substituto da SMT à época encaminhou os esclarecimentos prestados pela SPTrans, fl. 55. Tais informações, fls. 56/57, são as mesmas trazidas diretamente pela SPTrans em resposta ao Ofício SSG-GAB nº 23686/2016, fl. 49, analisadas por esta Coordenadoria na Manifestação anterior, fls. 53/54.

Esclarecimento da SF (fls. 58/81)

O Sr. Secretário Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico à época, apresentou as informações prestadas pelo então Sr. Subsecretário do Tesouro Municipal, ressaltando que "a Secretaria Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico cumpriu o seu papel legal e regimental ao alertar a pasta interessada dos problemas relacionados ao acelerado fluxo de gastos", fl. 59.

O primeiro ponto exposto pelo Sr. Subsecretário se refere aos alertas encaminhados à SMT por SF, desde o início do exercício de 2016, acerca do possível desequilíbrio existente entre as receitas e as tarifas de remuneração das concessionárias de ônibus no Município de São Paulo. Foi anexada cópia de seis comunicações destinadas à SMT, fls. 66/80, acerca da necessidade de se implementar medidas a fim de reduzir o ritmo da execução da despesa orçamentária referente às compensações tarifárias e da necessidade de se readequar as despesas até o limite do orçamento destinado àquela Secretaria.

O segundo ponto apresentado diz respeito à "limitação de responsabilidade de SF por eventuais desequilíbrios pontuais em contratos de Secretarias Municipais, mormente em contratos de concessão". Destacou que concessão de serviço público não é parceria público-privada, apresentando as principais diferenças entre os dois instrumentos. Afirmou que, pela própria natureza do contrato de concessão, não cabe à SF solucionar eventuais desequilíbrios decorrentes dos contratos de concessão de serviços de transporte coletivo urbano de passageiros e que a SF deve assegurar o equilíbrio do orçamento público de maneira global, e não de contratos pontuais administrados por Secretarias fins. Por fim, destacou que o subsídio tarifário não deve ser encarado como variável de ajuste dos contratos de concessão e que a autorização orçamentária destinada à SMT deve ser observada e respeitada, cabendo à Secretaria se utilizar dos instrumentos disponíveis a fim de reequilibrar eventuais contratos de concessão em desequilíbrio pontual.

Comentários

Os esclarecimentos prestados pela SMT são os mesmos apresentados pela SPTrans em novembro de 2016 e não trazem nenhum dado novo capaz de alterar as conclusões do Relatório de Inspeção.

As informações trazidas pela SF, da mesma forma, não oferecem nenhum elemento novo que possa modificar o entendimento alcançado e, inclusive, reforçam o item 4.1 da conclusão do Relatório de Inspeção: "A dívida acumulada segue uma tendência de crescimento desde outubro de 2015 [...]".

3. CONCLUSÃO

As alegações apresentadas pela SMT e as informações trazidas pela SF não trouxeram elementos novos capazes de alterar as conclusões do relatório de auditoria, as quais ratificamos integralmente. Tendo em vista o encerramento do exercício de 2016, julgamos conveniente complementar os itens da conclusão do Relatório de Inspeção, fls. 33v/34, considerando os valores liquidados até 31.12.2016:

- *Item 4.1 – Em 2016 a dívida acumulada atingiu o valor máximo de R\$ 280,4 milhões*

(em 16.11.2016). No dia 31.12.2016 a dívida acumulada era de R\$ 242,6 milhões, montante que será suportado pelo orçamento de 2017. Cabe registrar que em 31.12.2015 a dívida acumulada estava em R\$ 80,8 milhões, ou seja, em 2016 a dívida da SPTrans com os operadores do sistema triplicou.

- *Item 4.3 – O valor atualizado do orçamento municipal de 2016 para as compensações tarifárias, integralmente liquidado e pago, é de R\$ 2.549.207.682, o maior da série histórica. Esse valor, em termos reais, é 24,08% maior que o total liquidado e pago em 2015.*

- *Item 4.6 – O valor orçado para as compensações tarifárias no ano de 2017, R\$ 1.794.207.682,00, é 29,62% menor que o total liquidado em 2016."*

Diante do novo relatório do Órgão Técnico, foram novamente oficiados o Secretário Municipal de Mobilidade e Transporte (fls. 87/89) e o Diretor-Presidente da São Paulo Transportes (fls. 90/92) para manifestação sobre a análise realizada pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle quanto às justificativas apresentadas anteriormente, bem como responderem a quatro questões elaboradas pelo Relator. Além disso, foi encaminhada cópia do ofício ao Secretário Municipal da Fazenda (fls. 92/95).

A Secretaria Municipal da Fazenda (fls. 96 e 97) ratificou o esclarecimento outrora prestado e informou que não havia informações a acrescentar. As respostas da SPTrans e da SMT foram juntadas às fls. 109/114v e 115/128, respectivamente, que foram analisadas pela Auditoria (fls. 131/135vº) em 24/05/2017, conforme segue:

"2. ANÁLISE

Os esclarecimentos da SPTrans foram prestados pela Superintendência de Receita e Remuneração.

A SMT, em sua resposta, encaminhou as mesmas informações prestadas pela Superintendência de Receita e Remuneração da SPTrans, com a diferença de um parágrafo a mais na parte introdutória (vide fls. 111 e 122).

Sobre o cenário de crise econômica pelo qual passa o país, cabe registrar que as conclusões apresentadas no Relatório de Inspeção se referem aos fatos apurados com base nos Dados Econômicos e Financeiros do Sistema. Assim, não é objetivo da fiscalização justificar o que os dados demonstram, em especial, a existência de dívida com os operadores.

(...)

Respostas aos questionamentos formulados pelo Exmo. Sr. Conselheiro Relator.

- *Questão 2.1: Qual a razão de a dívida da SPTrans com os operadores do sistema de transporte de passageiro continuar aumentando, se o aporte de recursos públicos, a título de compensação tarifária, está crescendo a ponto que, em 2016 o valor pago é o maior da série histórica do transporte público coletivo do Município de São Paulo?*

Esclarecimentos da Origem

A Origem explica que "o crescimento das Compensações Tarifárias nos últimos anos é resultado das políticas priorizadas pela Administração" e que "o crescimento da dívida [...] é resultante do hiato entre fontes de recursos e remuneração dos contratos".

Análise das justificativas e conclusão

Os esclarecimentos prestados pela Origem corroboram as conclusões da auditoria.

- *Questão 2.2: Informar quais operadores e respectivos montantes compõem a dívida acumulada de R\$ 242,6 milhões, apurada no dia 31.12.2016, bem como informar se o*

correspondente crédito a receber da PMSP consta do Balanço Patrimonial desses operadores.

Esclarecimentos da Origem

A Origem apresentou a composição do montante da dívida acumulada em 31.12.2016. Sobre a segunda parte da pergunta, informou que as demonstrações contábeis referentes ao exercício de 2016 ainda não são exigíveis, visto que o prazo é 31.05.2017¹.

Análise das justificativas e conclusão

A informação sobre a composição do montante da dívida acumulada não foi localizada na área de Acesso à Informação, no site da SPTrans, e, portanto, não foi possível conferir os valores apresentados.

• *Questão 2.3: A SMT e a SPTrans têm requisitado dos concessionários dos serviços de transporte coletivo de passageiros os demonstrativos contábeis devidamente examinados por auditores independentes, conforme previsto contratualmente e efetuado a avaliação destes quanto à situação econômica e financeira, visando verificar a manutenção das condições de habilitação exigidas na licitação?*

Esclarecimentos da Origem

A Origem esclarece que solicita aos concessionários as Demonstrações Contábeis completas, assinadas pelo contador responsável e pelo representante legal da empresa, devidamente auditadas, e que, com base nessas informações, os indicadores econômico-financeiros são apurados.

Análise das justificativas e conclusão

A Origem não apresentou documentação que evidencie a efetiva verificação da manutenção das condições de habilitação exigidas na licitação.

Conforme apontado em diversos TCs, como, por exemplo, os de nº 72.002.303.10-30, 72.002.304.10-00, 72.002.305.10-65 e 72.002.306.10-28, esta coordenadoria concluiu que ‘o Poder Concedente não fiscaliza adequadamente a situação econômico-financeira da concessionária’.

Portanto, não é possível emitir opinião conclusiva sobre a aderência do esclarecimento prestado.

• *Questão 2.4: Considerando que, em sede de execução contratual referente à concessão de serviços de transporte de passageiros, este Tribunal de Contas, no exercício de 2005, identificou alguns lançamentos de receita de concessionários em valor abaixo daquele pago pela PMSP, evidenciando omissão de receita ou por crasso equívoco contábil ou por prática de sonegação fiscal, o que de qualquer forma esconde a real situação financeira dos concessionários e, por conseguinte, compromete o cumprimento pleno de suas obrigações contratuais, pergunta-se: com qual periodicidade a SMT e a SPTrans verificam as demonstrações contábeis dos operadores a fim de conferir se os valores integrais recebidos do Poder Concedente são lançados corretamente, na contabilidade das empresas/ consórcios?*

Esclarecimentos da Origem

A Origem esclarece que anualmente recebe as Demonstrações Contábeis das empresas e, assim, toma ciência das informações contábeis das empresas, dentre as quais a receita por serviços prestados declarada na Demonstração de Resultado do Exercício. Esclarece que a maioria das empresas apresenta o valor da Receita Líquida

¹ A resposta da SPTrans está datada de 23.03.2017 (fl. 114v) (nota de rodapé no Original)

dos serviços prestados.

Por fim, ressalta que os valores apresentados nas Demonstrações Contábeis são auditados por empresa de auditoria independente, que as informações são de pleno conhecimento da Receita Federal e que a veracidade dessas informações é de responsabilidade dos representantes legais da empresa e do contador que assinam as Demonstrações.

Análise das justificativas e conclusão

Com base nos esclarecimentos prestados não é possível afirmar que a SMT e a SPTrans conferem se os valores integrais recebidos do Poder Concedente são lançados corretamente na contabilidade das empresas/consórcios, visto que não foi apresentada documentação que evidencie tal controle.

3 - CONCLUSÃO

As informações apresentadas pela SF, pela SMT e pela SPTrans não trouxeram elementos novos capazes de alterar as conclusões do Relatório de Inspeção, as quais ratificamos integralmente.

Quanto às respostas aos questionamentos formulados pelo Exmo. Sr. Conselheiro Relator, especialmente sobre as questões 2.2, 2.3 e 2.4, a Origem não trouxe documentação que evidencie o que foi informado. Dessa forma, não é possível emitir opinião conclusiva sobre a aderência das respostas."

A Controladoria Geral do Município – CGM encaminhou documentação que foi anexada aos autos (fls. 136/144) e foram analisadas pela Auditoria (fls. 147/148), em 09/04/2018, que concluiu:

"A Controladoria Geral do Município – Coordenadoria de Auditoria Interna – informa que a SPTrans apresentou os esclarecimentos sobre as conclusões alcançadas no Relatório de Inspeção elaborado pela Coordenadoria V. Esses esclarecimentos já foram analisados por esta Coordenadoria e não trouxeram elementos novos capazes de alterar as conclusões do Relatório de Inspeção, as quais ratificamos integralmente.

Como não houve menção aos questionamentos formulados pelo Exmo. Sr. Conselheiro Relator, especialmente sobre as questões 2.2, 2.3 e 2.4, ratificamos o quanto informado à fl. 135v, relativo a falta de documentos que evidenciam as informações prestadas pela SPTrans."

Foram novamente oficiadas a Secretaria Municipal de Mobilidade e Transporte (fls. 150/151) e a São Paulo Transporte – SPTrans (fls. 155/156) para conhecimento e defesa das novas conclusões da auditoria, bem como oficiadas para ciência a Secretaria Municipal da Fazenda (fl. 152) e a Controladoria Geral do Município (fl. 153).

A Unidade Técnica de Cartório, Cadastro e Arquivo (fl. 187) providenciou "a junção dos documentos encaminhados pela Controladoria Geral do Município (fl. 154), São Paulo Transporte S.A. (fls. 157 a 174) e Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes (fls. 175 a 186), (...)". E sob fls. 189/207 foram juntados os documentos encaminhados pela Secretaria Municipal da Fazenda.

As documentações encaminhadas foram analisadas pela Auditoria (fls. 210/214vº) em 06/12/2018, tendo assim concluído o Órgão Técnico:

"As informações apresentadas pela CGM, SMT, SPTrans e SF não trouxeram elementos novos capazes de alterar as conclusões do Relatório de Inspeção, as quais ratificamos integralmente.

Quanto às respostas aos questionamentos formulados pelo Exmo. Sr. Conselheiro Relator, especialmente sobre as questões 2.2, 2.3 e 2.4, mantemos o entendimento de

que a Origem não trouxe documentação que evidencie o que foi informado."

A Assessoria Jurídica de Controle Externo manifestou-se em 10/05/2019 (fls. 216/220), no sentido de que *"a Inspeção em tela encontra-se em condições de ser conhecida, tendo em vista que não houve alteração das constatações inicialmente alcançadas nas conclusões iniciais do Relatório da D. Auditoria (fls. 210/214vº) e ratificadas ao longo da instrução processual destes autos."* e destacou *"ainda, que, apesar de instada em duas oportunidades anteriores (fls. 87 e 150), AUD constatou que 'a origem não trouxe documentação que evidencie o que foi informado' sobre as questões 2.2., 2.3. e 2.4., formuladas por V. Excelência, o que pode ensejar determinações/recomendações decorrentes desta Inspeção."*

A Procuradoria da Fazenda Municipal-PFM (fls. 222/224), em 31/05/2019, apresentou manifestação no sentido de que:

"As informações da origem registram o conhecido conflito com as concessionárias de ônibus e as dificuldades para adequação do serviço ao orçamento disponível, em especial em anos de retração econômica e redução da receita real, como relatado na fl. 200.

Ainda assim, demonstram a diligência da Administração no controle da despesa dentro de parâmetros aceitáveis, sem prejuízo da prestação do serviço público essencial.

No mais, os apontamentos são indicativos de variações normais de dispêndio entre exercícios diversos, sem que indiquem vícios de qualquer ordem.

Quanto às respostas aos questionamentos, deve prevalecer a presunção de veracidade dos atos da administração. Caso a Fiscalização tenha alguma dúvida em relação a tal veracidade, cabe a ela analisar e fundamentar eventual divergência, o que não ocorreu.

Finalmente, é preciso considerar as condições nem sempre ótimas da Prefeitura em relação a recursos financeiros e humanos disponíveis, como aponta a diretriz do art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (grifamos):

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.

Nesse sentido, com base nos elementos dos autos e considerando o caráter instrumental de que se reveste o presente processo, esta Fazenda propugna pelo conhecimento e registro da presente Inspeção."

A Secretaria-Geral (fls. 226/227vº - 25/10/2019) emitiu parecer com o seguinte teor:

"Os procedimentos realizados pela equipe da SFC confirmaram o conteúdo da matéria publicada no jornal "O Estado de São Paulo", de 20/09/16, a respeito da

dívida de SP com empresas de ônibus. Conforme consignado no subitem 4.1 do relatório de inspeção, desde outubro de 2015 a dívida acumulada apresenta tendência de crescimento, atingindo o valor máximo de R\$ 212,7 milhões, em outubro de 2016. Já considerando os valores atualizados até dezembro de 2016, a dívida atingiu R\$ 242,6 milhões (fl. 84v).

Com relação aos quatro quesitos formulados pelo Nobre Conselheiro Relator às fls. 85/86, os esclarecimentos apresentados pela Origem a respeito do item 2.1 corroboraram as conclusões da Auditoria. Já em relação aos demais itens - 2.2, 2.3 e 2.4 – não foram encaminhadas evidências do que foi informado.

Acompanho o entendimento da AJCE no sentido de que os autos reúnem condições de serem submetidos à apreciação do Nobre Conselheiro Relator, para conhecimento dos resultados alcançados na inspeção, sem prejuízo das recomendações e determinações que forem consideradas necessárias."

O Secretário-Geral (fl. 228 – 04/11/2019) assim se manifestou: "Nos termos da manifestação precedente da douta Assessora desta SG, entendo, igualmente, que a presente Inspeção está em condições de ser submetida a conhecimento e deliberação."

É o relatório.

VOTO

Cuida o presente de Auditoria, na modalidade Inspeção, tendo como objetivo apurar o conteúdo da matéria publicada no dia 20/09/16 no jornal "O Estado de São Paulo", intitulada "Dívida de São Paulo com empresas de ônibus sobe desde abril e chega a R\$ 169 mi [cento e sessenta e nove milhões de reais]", apontando que a "diferença entre os valores devidos e os efetivamente pagos cresceu 414% [quatrocentos e quatorze por cento] desde abril, de R\$ 33 milhões [trinta e três milhões de reais] para R\$ 169 milhões [cento e sessenta e nove milhões de reais]" e que a "prefeitura nega haver dívidas".

A Subsecretaria de Fiscalização e Controle em relatório elaborado em novembro de 2016 concluiu que a referida matéria era procedente, exceto ao afirmar que o último pagamento da Prefeitura havia sido feito em 28 de agosto (a matéria foi publicada em 20 de setembro).²

² 4.1- *A dívida acumulada seguia tendência de crescimento desde outubro de 2015, tendo atingindo no mês da inspeção (outubro de 2016), o valor máximo de R\$ 212,7 milhões [duzentos e doze vírgula sete milhões de reais] (subitem 3.2.2).*

4.2 *O fator mais significativo para o crescimento da dívida acumulada é a queda da receita total do sistema subtraída dos recursos provenientes da PMSP, ou seja, a receita advinda, em sua maior parte, da venda de créditos eletrônicos (subitem 3.2.2).*

4.3 *Em 21.10.2016, o valor atualizado constante do orçamento municipal para as compensações tarifárias era de R\$ 2.029.207.682,00 [dois bilhões, vinte e nove milhões, duzentos e sete mil seiscentos e oitenta e dois reais], que já foi integralmente liquidado. Esse valor corresponde, em termos reais, a 99,90% [noventa e nove vírgula noventa por cento] do total pago em 2015. Tendo em vista que ainda restam dois meses para o encerramento do ano, já é possível afirmar que a compensação tarifária de 2016 é a maior da série histórica e, caso o dispêndio nos meses de outubro a dezembro sejam equivalentes à média dos meses anteriores de 2016, o valor total pago neste ano será de R\$ 2.438.943.576,00 [dois bilhões, quatrocentos e trinta e oito milhões, novecentos e quarenta e três mil quinhentos e setenta e seis reais] (subitem 3.2.3).*

4.4 *Em geral, os dados da evolução da demanda ao longo do tempo ilustram o reflexo das mudanças ocorridas na política da concessão de gratuidades, além de corroborarem as constatações a respeito da situação econômico-*

A Diretoria de Gestão da Receita e Remuneração da SPTrans apresentou planilha com os valores a receber pelas empresas, extraídos de suas Demonstrações Financeiras.

Afirmou ser presumível que o montante da dívida da Prefeitura com as empresas operadoras em 31.12.16 já se encontrava contabilizado na rubrica "contas a receber" (fl. 159).

Aduziu, também, que realizou análise dos demonstrativos contábeis das empresas concessionárias através de informações extraídas exclusivamente dos balanços patrimoniais de 2016 e que os indicadores financeiros analisados foram os de liquidez (corrente, geral e seca) e estrutura de capital (quociente de solvência e garantia de capital de terceiros), conforme exigidos pelo Edital de Licitação (de 2002, então vigente à época).

Das treze empresas analisadas, oito atenderam as condições do Edital que é satisfazer um mínimo de três indicadores dentre os cinco avaliados. Quanto às cinco empresas que não atenderam as condições previstas, afirmou que se utilizou do Modelo Kanitz para atestar o estado de solvência das mesmas.

Por fim, a SPTrans informou que os indicadores financeiros de liquidez e endividamento, exigidos pelo Edital, utilizam-se de informações extraídas do Balanço Patrimonial e que receitas de serviços prestados, líquidas ou brutas são informações pertencentes à Demonstração do Resultado do Exercício, as quais não são utilizadas para cálculo dos indicadores exigidos no contrato, de forma que eventual equívoco contábil nesta rubrica não afetaria os indicadores previstos contratualmente (fl. 142).

Destacou, assim, que todas as Demonstrações Contábeis eram apresentadas acompanhadas de relatório de auditoria independente, sendo de pleno conhecimento da Receita Federal uma vez que entregues juntamente com os comprovantes das transmissões do SPED-Contábil.

De sua parte, a Controladoria Geral do Município informou que encaminhou o Ofício do TCM à Coordenadoria de Auditoria Geral com vistas ao acompanhamento da dívida com as empresas concessionárias dos serviços de transporte público por ônibus.

Por seu turno, a Secretaria da Fazenda afirmou que foram realizados pedidos de adequação ao orçamento, como a redução de serviços de pelo menos 3,5% (três vírgula cinco por cento) do valor contratual, a redução de cobradores e demais medidas aprovadas pelo então Prefeito (fl. 200).

Informou, ainda, que em 2016 foi feita a renegociação dos contratos de transporte coletivo sendo implementada alteração nos prazos de pagamentos por meio de extensão de 5 para 10 dias úteis, medida que foi cancelada em 2017.

financeira do sistema, em especial a queda da receita e, consequentemente, o aumento da compensação tarifária (subitem 3.2.4).

4.5 A alteração no prazo de pagamento da remuneração aos operadores do Sistema, que era de cinco dias úteis após a operação, permite uma redução momentânea na quantia a ser paga e, consequentemente, faz com que a dívida acumulada cresça menos. No entanto, essa medida isoladamente é insuficiente para a efetiva redução da dívida acumulada (subitem 3.2.5).

4.6 O valor proposto para as compensações tarifárias no orçamento municipal do ano de 2017, R\$ 1.794.207.682,00 [um bilhão, setecentos e noventa e quatro milhões, duzentos e sete mil seiscentos e oitenta e dois reais], já se mostra insuficiente, independentemente do congelamento da tarifa no ano vindouro anunciado pela próxima gestão (subitem 3.2.6)."

Por fim, a Secretaria da Fazenda esclareceu que em 2018 a prefeitura finalizou o pagamento das Despesas de Exercícios Anteriores de 2016, referente ao sistema de transporte público de ônibus, reforçando que cabe ao ordenador/executor da despesa pública adequar a despesa executada ao orçamento disponível devendo utilizar os instrumentos disponíveis para tanto.

Não obstante as aludidas informações consignadas aos autos, importa ressaltar que consta em tramitação neste Tribunal, o TC/003324/2021 que tem por objeto a análise dos demonstrativos extra contábeis da Conta Sistema referente ao ano de 2020. Nesse processo encontram-se detalhados o andamento atual das ações de cobrança movidas pelas empresas operadoras do sistema contra a SPTrans bem como o valor atualizado³ de possíveis "perdas" da Administração com o pagamento de "dívidas" com as referidas empresas.

Diante de todo o exposto, acompanhando os pareceres da Auditoria, da Assessoria Jurídica de Controle Externo, da Secretaria-Geral e da Procuradoria da Fazenda Municipal, os quais adoto como razões de decidir e tendo em vista a natureza instrumental do presente procedimento de fiscalização, CONHEÇO DA INSPEÇÃO PARA FINS DE REGISTRO, nos termos da Resolução 6/2000 deste Tribunal de Contas, eis que atingiu a sua finalidade de apurar o conteúdo da matéria jornalística que deu ensejo a presente inspeção.

Adotadas as medidas de praxe e cumpridas às demais formalidades legais, arquivem-se os autos.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 15 de setembro de 2021.

EDUARDO TUMA
Conselheiro Relator

³ R\$ 1,8 bilhões de reais, segundo a SPTrans.