IV – ACÓRDÃO

ACO-UTR-10/2026

Processo - TC/007129/2018
Contratante - Secretaria Municipal de Transportes (atual Secretaria Municipal de Mobilidade e Transporte)
Contratados - Consórcio Bandeirante de Transporte, Viação Santa Brigida Ltda., Viação Gato Preto Ltda., Sambaiba Transportes Urbanos Ltda., Consórcio Plus, Vip Transporte Urbano Ltda., Etu Expandir Transporte Urbano Ltda., Consórcio Via Sul, Via Sul Transportes Urbanos Ltda., Epf Participações Eireli, Consórcio Unisul, Viação Cidade Dutra Ltda., Tupi Transportes Urbanos Piratininga Ltda., Consórcio Sete, Viação Campo Belo Ltda., Transkuba Transportes Gerais Ltda., Viação Gatusa Transportes Urbanos Ltda., Consórcio Sudoeste de Transporte, Transpass Transporte de Passageiro Ltda., Mobibrasil Transporte São Paulo Ltda., São Paulo Transporte S.A., João Octaviano Machado Neto, Donizete Santana Costa, Wagner Chagas Alves, Levi dos Santos Oliveira e Paulo Sezar Shinguai
Acompanhamento da execução dos Contratos Emergenciais 09/2018, 10/2018, 25/2018, 26/2018, 27/2018, 28/2018, 29/2018, 30/2018, 31/2018 e 32/2018
Objeto - Verificar se os contratos, cujos objetos são a análise formal das contratações emergenciais do Subsistema Estrutural, exceto Área 4, estão sendo executados de acordo com as normas legais pertinentes e em conformidade com as cláusulas estabelecidas nos ajustes

3.395ª Sessão Ordinária

ACOMPANHAMENTO. EXECUÇÃO. CONTRATO. EMERGÊNCIA. SMT. TRANSPORTE COLETIVO PÚBLICO DE PASSAGEIROS. SUBSISTEMA ESTRUTURAL. 1. A equivalência automática entre viagens monitoradas e viagens efetivamente realizadas não se mostra adequada em período no qual inexistia fiscalização eletrônica integral, sendo imprópria, nessa hipótese, a conclusão de inadimplemento contratual e de desequilíbrio financeiro com base exclusiva em dados de monitoramento. REGULAR excepcionalmente. RECOMENDAÇÃO. 1. Aprimore suas ferramentas de gestão e planejamento a fim de que a oferta do serviço esteja adequada à sua real demanda, bem como a sistemática de aplicação de penalidades proporcionais à gravidade dos descumprimentos de viagens e quilometragem. Votação por maioria.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro RICARDO TORRES.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, por maioria, pelos votos dos Conselheiros RICARDO TORRES, com o relatório e voto, e EDUARDO TUMA, votando o Conselheiro Presidente DOMINGOS DISSEI para efeito de

desempate, nos termos do art. 14, alínea "h", da Lei Municipal 9.167/80, combinado com o art. 26, inciso IX, alínea "a", do RITCMSP, em julgar excepcionalmente regular a execução dos Contratos Emergenciais 09/2018, 10/2018, 25/2018, 26/2018, 27/2018, 28/2018, 29/2018, 30/2018, 31/2018 e 32/2018, do Grupo Estrutural de Transporte Coletivo de passageiros, no período de setembro a dezembro de 2018.

ACORDAM, pela mesma maioria, em recomendar à Origem que, nas contratações vigentes e futuras, aprimore suas ferramentas de gestão e planejamento a fim de que a oferta do serviço esteja adequada à sua real demanda, bem como a sistemática de aplicação de penalidades proporcionais à gravidade dos descumprimentos de viagens e quilometragem.

ACORDAM, ainda, em determinar a intimação da Origem, na pessoa do Sr. Secretário Municipal de Mobilidade Urbana e Transporte, e das demais partes interessadas no feito, para ciência do relatório e voto do Relator e deste Acórdão, e, após o trânsito em julgado e o cumprimento das cautelas de praxe, o arquivamento dos autos.

Vencidos os Conselheiros ROBERTO BRAGUIM – Revisor e JOÃO ANTONIO, que, consoante declarações de voto apresentadas, não acolheram a execução dos contratos em análise, sendo que este último aceitou os efeitos financeiros.

Participaram do julgamento os Conselheiros ROBERTO BRAGUIM – Revisor JOÃO ANTONIO e EDUARDO TUMA.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 4 de fevereiro de 2026.

DOMINGOS DISSEI – Presidente, com voto
RICARDO TORRES – Relator
ROBERTO BRAGUIM – Conselheiro Revisor, com declaração de voto
JOÃO ANTONIO – Conselheiro, com declaração de voto

/hc

I – RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO RICARDO TORRES – RELATOR

Processo: **TC/007129/2018**
Origem: Secretaria Municipal de Mobilidade Urbana e Transporte – SMT
Objeto: Acompanhamento da Execução de todos os Contratos Emergenciais do Grupo Estrutural de Transporte Coletivo Público de passageiros.

ACOMPANHAMENTO DE EXECUÇÃO CONTRATUAL. SECRETARIA MUNICIPAL DE MOBILIDADE URBANA E TRANSPORTE. SMT. CONTRATOS EMERGENCIAIS DE TRANSPORTE COLETIVO PÚBLICO DE PASSAGEIROS. 1. As viagens monitoradas não podem ser equivalentes às viagens realizadas em período no qual não havia monitoramento eletrônico integral das viagens. 2. Recomendações à Origem a fim de que, nas contratações vigentes e futuras, aprimore seus mecanismos de gestão e planejamento e aperfeiçoe a sistemática de aplicação de penalidades. EXECUÇÃO CONTRATUAL EXCEPCIONALMENTE REGULAR.

RELATÓRIO

Egrégio Plenário,

Trago a julgamento o Acompanhamento da Execução de todos os Contratos Emergenciais do Grupo Estrutural de Transporte Coletivo Público de passageiros no período de abrangência de setembro a dezembro de 2018.

Em sua análise inicial, a Auditoria emitiu o Relatório de peça 6, no qual concluiu o seguinte:

> Os exames realizados nos dados fornecidos pela São Paulo Transporte S.A (SPTrans), relativamente à prestação dos serviços de transporte coletivo de passageiros no município de São Paulo no período de setembro a dezembro/2018, cujo valor dos serviços medidos totalizou R$ 1.706.561.198,28, demonstram que os contratos emergenciais nº 009/18, 010/18, 025/18, 026/18, 027/18, 028/18, 029/18, 030/18, 031/18 e 032/18, firmados entre a Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes (SMT) e as empresas e consórcios relacionados no quadro 1 (Subsistema Estrutural) não foram executados conforme o pactuado, considerando-se,

portanto, **irregular a execução contratual**, tendo em vista as seguintes infringências legais e contratuais:

Por parte das Contratadas

4.1. Verificou-se infringência à cláusula 4.3 dos contratos e consequente inadimplemento contratual pelo descumprimento de 544.146 viagens programadas, o que corresponde a 10,3 milhões de quilômetros não operados (7,8%) da quilometragem prevista na Ordem de Serviço Operacional - OSO no período de setembro a dezembro/2018, representando prejuízo ao erário e pagamento indevido por serviços não prestados conforme o pactuado nos contratos, estimado pela auditoria em R$ 43,3 milhões, decorrente da economia de custos operacionais variáveis (combustível, rodagem e lubrificantes (itens 3.4.1 e 3.4.2).

4.2. Os descumprimentos de viagens ocorrem, na média, em linhas mais extensas enquanto que as viagens cumpridas acima da OSO ocorrem em linhas menos extensas fazendo com que o percentual de quilômetros não ofertados seja superior ao percentual de viagens descumpridas (item 3.4.1).

4.3. Em vistorias realizadas nos terminais constatou-se deterioração das condições de higiene e limpeza devido a existência de sujeira acumulada nos pisos, bancos, teto e plataformas dos terminais, em infringência à cláusula 6.3.1 (item 3.7).

4.4. Nossos exames evidenciaram que diariamente aproximadamente 4,0% dos veículos das empresas contratadas, ou seja, 305 ônibus, apresentam equipamentos AVL sem transmissão, em infringência à cláusula 7.1.6 (item 3.5.4).

Por parte da Contratante

4.5. Durante o período de setembro a dezembro/18 constatamos que a frota do Município de São Paulo não estava adequada à real necessidade, com uma oferta de lugares muito acima da demanda de passageiros no horário de pico de máximo carregamento, representando fortes indícios de planejamento deficiente do volume de serviço (Item 3.4.2).

4.6. O Índice de Qualidade do Transporte não representa as reais condições de qualidade dos serviços, em função da adoção de diversos indicadores com pesos desproporcionais à importância de cada indicador (Item 3.6).

4.7. Foi aplicado aos operadores o montante de R$ 119.338,00 por penalidades G-48 para uma quantidade de 336.402 viagens não realizadas em dias úteis não sujeitos à fiscalização eletrônica, o que representa um valor de penalidade médio de R$ 0,35 por viagem descumprida, demonstrando que, além de irrisória e desproporcional à gravidade da

infração, não alcança a finalidade de inibir o inadimplemento contratual (Item 3.5.1).

4.8. Foi aplicado aos operadores o montante de R$ 4.893.974,16 por penalidades G-64 em função de 207.744 viagens não realizadas e sujeitas à penalidades aplicadas pela fiscalização eletrônica, de maneira que cada viagem não colocada à disposição do usuário representou uma penalidade média de apenas R$ 23,56 ao operador, apesar de superior à penalidade G-48, seu valor é irrisório e desproporcional, não alcançando a finalidade de inibir o inadimplemento contratual (item 3.5.2).

4.9. Não obstante a evidência de que em média diariamente 4,0% dos veículos apresentam equipamentos AVL sem transmissão, apenas 05 penalidades foram aplicadas pelo código GR48 nos meses de setembro a novembro de 2018 (item 3.5.4).

4.10. A SPTrans deixou de efetuar descontos (glosas) nas remunerações das empresas contratadas e de aplicar penalidades, conforme previsto no Sistema de Mensuração de Desempenho (SMD), em infringência à cláusula 3.3.4 dos contratos (itens 3.7.1 e 3.7.2).

Propostas de determinações à SMT

4.11. Apurar os prejuízos pelos inadimplementos contratuais, recalculando os valores por passageiro transportado estabelecidos nos contratos emergenciais a partir da quilometragem efetivamente operada pelas empresas mês a mês, e aplicar as sanções contratuais e administrativas cabíveis (item 3.4.1).

4.12. Revisar os valores das penalidades aplicadas por descumprimento de viagens, até o nível necessário à restauração do caráter inibitório do inadimplemento contratual (itens 3.5.1 e 3.5.2)

4.13. Apurar a responsabilidade funcional pela não aplicação de penalidades decorrentes da indisponibilidade de comunicação dos equipamentos embarcados de monitoramento "Automatic Vehicle Location (AVL)" (Item 3.5.4).

4.14. Apurar o quantitativo de veículos que ficaram sem transmissão no período analisado (setembro a dezembro/2018) e aplicar as penalidades previstas no Resam (Item 3.5.4).

4.15. Apurar a responsabilidade pela não aplicação de glosas e penalidades previstas nos contratos em relação aos serviços prestados nos terminais (itens 3.7.1 e 3.7.2).

4.16. Adotar parâmetros para aferição de cada indicador de forma individualizada, com a inclusão de sansões em caso de descumprimento de tais parâmetros (Item 3.6).

O Exmo. Conselheiro Relator à época determinou (peça 8) a expedição de ofícios à SMT, na pessoa do Secretário; à SPTrans, na pessoa do Diretor-Presidente; e às concessionárias contratadas a fim de cientificá-los do relatório supracitado e oportunizar manifestação acerca do documento.

A Origem apresentou esclarecimentos em peça 58 (SMT e SPTrans), originados do Processo SEI nº 6020.2019/0010193-4.

O Consórcio Bandeirante, integrado pelas empresas Viação Santa Brígida e Viação Gato Preto, apresentou considerações em peça 82; o Consórcio Sudoeste de Transporte, representado pela empresa líder Transppass, manifestou-se em peça 88; a empresa Tupi Transportes Urbanos apresentou esclarecimentos em peça 103; a empresa Mobibrasil Transporte São Paulo manifestou-se em peça 108; a Viação Cidade Dutra manifestou-se em peça 122; a Via Sul Transportes Urbanos apresentou considerações em peça 126; o Consórcio Sete, representado pelas empresas Viação Campo Belo e Vip Transportes Urbanos, apresentou manifestação em peça 133; o Consórcio Plus, representado pelas empresas Vip Transportes Urbanos e Expandir Empreendimentos e Participações, manifestou-se em peça 137; e a empresa Tupi Transportes Urbanos reiterou, em peça 164, os esclarecimentos trazidos à peça 103.

Após análise das defesas apresentadas, a Auditoria manifestou-se (peça 171) no sentido de **manter** os apontamentos 4.1, 4.2, 4.3, 4.4., 4.5, 4.6, 4.7, 4.8, 4.9 e 4.13 e de considerar **superados/prejudicados** os apontamentos 4.10, 4.11, 4.12, 4.14, 4.15 e 4.16.

A Assessoria Jurídica (peças 173/174) entendeu pela natureza técnica e fática dos apontamentos da Auditoria, que extrapolam a análise jurídica, razão pela qual opinou pelo não acolhimento da execução dos contratos emergenciais do Subsistema Estrutural, em vigor no segundo semestre/2018, no período auditado. Ao final, sugeriu nova intimação pessoal do Sr. Paulo Cézar Shingai.

Determinada a intimação do responsável em peça 175, o prazo transcorreu "in albis" sem manifestação (peça 180). Na sequência, houve determinação de expedição de ofício novamente à Origem (peça 181).

A Origem, na figura da SMT e da SPTrans, apresentou novas manifestações em peças 186/187.

Mais uma vez instada a se manifestar, a Auditoria (peça 197) manteve seu posicionamento já exarado em peça 171.

A Assessoria Jurídica (peças 199/200) opinou novamente no sentido de que a maior parte dos apontamentos tratados no Relatório de Auditoria possuem natureza

eminentemente estatística, contábil, financeira e fática. Por tal razão, abordou somente os itens 4.7 e 4.8, que dizem respeito à sistemática de penalidades dos contratos em comento. Em seu entendimento, a AJ concluiu que "*o valor reduzido da sanção mostra-se desproporcional à gravidade da infração, o que poderia comprometer a sua efetividade e gerar consequências negativas, tais como: (i) ineficácia da sanção; (ii) estímulo à reiteração da conduta e (iii) enfraquecimento da função reguladora do Estado*". Ao final, entendeu que a execução dos Contratos nº 025-026-027-028-029-030-031-032/18 – SMT.GAB não deveria ser acolhida.

A Procuradoria da Fazenda Municipal (peça 206) destacou alguns dos argumentos trazidos pela Origem. Defendeu a regularidade da execução dos ajustes, ressaltando que nem todas as viagens realizadas eram monitoradas pelo SIM, de tal forma que a discrepância identificada seria, em realidade, uma divergência na metodologia adotada, e não uma irregularidade quanto aos supostos descumprimentos de viagens. Salientou, também, que os contratos em julgamento já se encontram extintos há vários anos, impondo-se a preservação de seus regulares efeitos. Requereu, ao final, o julgamento pela regularidade da execução dos contratos em apreço ou, subsidiariamente, que sejam reconhecidos os efeitos financeiros dos ajustes em vista do longo tempo decorrido, da comprovada execução dos contratos e da ausência de dolo, má-fé ou prejuízo ao erário.

Por fim, a Secretaria Geral (peças 208/209) opinou no sentido de que a matéria analisada é eminentemente de cunho fático e técnico e que, portanto, acompanha as áreas técnicas preopinantes pelo não acolhimento da execução dos contratos emergenciais em apreço.

É o Relatório.

V O T O

É o caso de julgar EXCEPCIONALMENTE REGULAR a execução contratual em apreço.

1. Analisando-se a instrução processual do presente Acompanhamento da Execução dos Contratos[1] Emergenciais do Grupo Estrutural de Transporte Coletivo Público de passageiros no período de abrangência de setembro a dezembro de 2018, observo que os apontamentos formulados pela Auditoria de nº 4.10, 4.11, 4.12, 4.14, 4.15 e 4.16 foram considerados superados/prejudicados pela própria Especializada e demais áreas técnicas, no que acompanho.

[1] Exceto a Área 4.

2. No que diz respeito ao **Apontamento 4.1**, a Auditoria entendeu que se verificou "*infringência à cláusula 4.3*[2] *dos contratos e consequente inadimplemento contratual pelo descumprimento de 544.146 viagens programadas, o que corresponde a 10,3 milhões de quilômetros não operados (7,8%) da quilometragem prevista na Ordem de Serviço Operacional - OSO no período de setembro a dezembro/2018, representando prejuízo ao erário e pagamento indevido por serviços não prestados conforme o pactuado nos contratos, estimado pela auditoria em R$ 43,3 milhões, decorrente da economia de custos operacionais variáveis (combustível, rodagem e lubrificantes (itens 3.4.1 e 3.4.2)*".

3. Para chegar a esse resultado, a Auditoria (peça 6) parte das seguintes premissas:

> i) A quantidade total de viagens programadas na Ordem de Serviço Operacional Referencial (referência para definição da remuneração por passageiro transportado) é de 9,07 milhões;
> ii) A quantidade total de viagens programadas (OSO-ajustadas) é de 7,84 milhões, que corresponde ao total de viagens programadas, deduzida do total de viagens expurgadas, decorrente de fatores inerentes à dinâmica do viário, greves e paralisações, entre outras, alheios à vontade do operador, ou seja, a quantidade de viagens possíveis de serem realizadas;
> iii) A quantidade total de viagens monitoradas e consideradas pela SPTrans é de 7,30 milhões;
> iv) Considerando apenas a OSO-Ajustada, a quantidade de viagens descumpridas no mesmo período totalizou 544.146 (6,9%) do total de viagens.

4. A partir de tal entendimento, a Auditoria destaca que as "viagens descumpridas" acima teriam acarretado 10,3 milhões de quilômetros operados a menor pelas empresas. E, também de acordo com a Auditoria, isso corresponde ao valor de R$ 43,3 milhões em custos não incorridos em combustível, rodagem e lubrificantes pelas contratadas.

5. Na manifestação da Origem, contudo, argumenta-se que a premissa da Auditoria de que viagens "não monitoradas" equivaleriam, necessariamente, a viagens descumpridas, seria equivocada. É o que se observa do trecho extraído de fls. 9, peça 58:

> Ocorre que a metodologia adotada no Relatório para calcular os prejuízos apontados baseou-se tão somente em dados de viagens monitoradas de eventos válidos. Porém, parte significativa dos dados de monitoramento

[2] 4.3. As linhas serão operadas na forma prevista na Ordem de Serviço Operacional – OSO.

> são de eventos inválidos, nos quais por várias razões não foi possível monitorar o veículo. Reproduzindo um exemplo citado em expedientes anteriores, os dados do SIM dos eventos iniciados no dia 01/09/2016 para o sistema de transporte coletivo municipal totalizaram 19.613.033 minutos, dos quais 90,6% foram validados e atribuídos a um evento específico como, por exemplo, percurso da garagem ao terminal principal da linha, ou veículo parado na garagem, ou percurso do terminal secundário da linha. No entanto, para outros 9,4% dos minutos, não foi possível identificar o evento realizado: são os **eventos inválidos**. O elevado percentual de 9,4% não pode ser interpretado necessariamente como descumprimento de viagens.
> **Ou seja, viagens monitoradas não abrangem o universo total das viagens efetivamente realizadas. Existem viagens que foram realizadas e não foram monitoradas** (...).

6. Além do fato de a Origem defender que não é possível a equivalência completa entre "viagens monitoradas" e "viagens realizadas", o que se repete com relação à quilometragem (quilômetros percorridos não são necessariamente equivalentes aos quilômetros monitorados), informou que, à época dos contratos em análise, a fiscalização eletrônica não era realizada todos os dias, tendo uma limitação restrita, conforme consta às fls. 10, peça 58:

> Os descumprimentos de viagem estão sendo tratados pela Administração com a implantação da fiscalização eletrônica. Na época dos contratos emergenciais abordados no Relatório da Coordenadoria V do TCM, **os tipos de dias sujeitos a fiscalização eletrônica eram os sábados, domingos, feriados, e um dia útil por semana**. A partir de 11/03/19, ampliou-se o número de dias úteis com fiscalização eletrônica. E desde julho/19, a fiscalização eletrônica é efetuada em todos os dias de operação (...).

7. Portanto, conforme afirmação da Origem, o período de abrangência do procedimento realizado, que compreendeu setembro a dezembro de 2018, a fiscalização eletrônica das viagens era realizada aos sábados, domingos, feriados e um dia útil por semana.

8. Em suma, entendo que a premissa adotada pela Auditoria de que as viagens monitoradas seriam equivalentes às viagens realizadas prejudica a higidez da conclusão a respeito de eventual desequilíbrio financeiro no contrato. Ademais, deve ser considerado o período em que ainda não havia monitoramento integral de todas as viagens realizadas por todos os dias.

9. Desse modo, entendo **não subsistir** o apontamento em questão. Aliado a isso, observo que a própria Auditoria entendeu por prejudicado o Apontamento 4.11 que

continha proposta de determinação para que a Origem apurasse supostos prejuízos em razão de quilômetros ofertados a menor pelas contratadas pelo fato de os contratos em apreço já estarem encerrados.

10. Deixo de me manifestar individualmente a respeito do **Apontamento 4.2** – "percentual de quilômetros não ofertados ser maior do que o percentual de viagens não realizadas" – por entender que corresponde a uma constatação realizada em decorrência do item **4.1**, cujas implicações e consequências foram abordadas acima.

11. Com relação ao **Apontamento 4.3**, observo que a Auditoria constatou, em vistorias realizadas nos terminais, deterioração das condições de higiene e limpeza devido à existência de sujeira acumulada nos pisos, bancos, teto e plataformas.

12. Mesmo após a defesa da Origem e das contratadas, a Auditoria manteve o apontamento (peça 171), em razão de ter realizado a vistoria em dias diferentes e em vários terminais, estando todos com as mesmas características, o que configura inadequação do serviço.

13. Encerrados os ajustes em julgamento, entendo que seria o caso de converter o apontamento em Recomendação à Origem a fim de que, nas contratações vigentes e futuras, adote providências a fim de promover o adequado asseio nos terminais.

14. Contudo, atualmente, os terminais de ônibus não são mais operados conjuntamente com o transporte público coletivo de passageiros por meio de um mesmo contrato, como à época dos contratos emergenciais em análise. Os contratos de concessão vigentes desde 2019 passaram, a partir de 30.09.2021[3], a responsabilidade da operação, administração, manutenção e conservação dos terminais ao Poder Concedente, deixando de ser obrigação das empresas contratadas.

15. E, enquanto obrigação do Poder Concedente, a administração, manutenção e conservação dos terminais passou por processos concessórios comandados por outras Pastas da Municipalidade, que também são objeto de acompanhamento desta Corte em autos específicos sobre o tema.

---

[3] 3º Termo Aditivo aos Contratos de Concessão: Cláusula Décima Quarta
14.1. As seguintes atividades constantes do Termo de Contrato de Concessão serão de responsabilidade do Poder Concedente: 14.1.1. Operação das bilheterias dos terminais de integração e estações de transferência e dos postos de atendimento ao usuário do Bilhete Único; 14.1.2. Administração, manutenção e conservação dos Terminais de Integração e estações de transferência; 14.1.3. Operação dos Terminais de integração e estações de transferência.

16. Por tais razões, entendo ser inócua Recomendação à Origem neste feito – aqui entendida como SMT/SPTrans – quanto ao Apontamento 4.3.

17. Com relação ao **Apontamento 4.4** (aproximadamente 4% dos veículos das empresas contratadas apresentam equipamentos AVL sem transmissão), passo a abordá-lo em conjunto com o **Apontamento 4.9** (apenas 5 penalidades teriam sido aplicadas em razão de haver equipamentos AVL sem transmissão) e com o **Apontamento 4.13** (proposta de determinação à Origem a fim de apurar a responsabilidade funcional pela indisponibilidade de comunicação dos equipamentos AVL).

18. A Auditoria entendeu pela manutenção do item 4.4, considerando que os argumentos da Origem e das empresas contratadas não teriam sido suficientes a contrapor o apontamento.

19. Com relação ao item 4.9, mantido pela Auditoria, entendo que a Origem esclareceu (peças 34 e 58) que a aplicação da penalidade depende da abordagem do veículo pela equipe operacional. Os índices do equipamento AVL, de acordo com o esclarecido pela Origem, podem captar veículos sem transmissão tanto em operação como na garagem ou em manutenção. Assim, a verificação de veículos que estivessem sem transmissão **e em operação** é feita pela equipe de campo operacional.

20. Nos casos em que verificada a ausência de transmissão de veículos em operação, comprovou-se a aplicação de penalidades pela Origem. Desse modo, entendo por **superados** os itens 4.4 e 4.9.

21. O mesmo entendimento se aplica ao item 4.13, de modo que **rejeito a proposta de determinação** para que se apure a responsabilidade funcional pela não aplicação de penalidades decorrentes da indisponibilidade de comunicação dos equipamentos AVL, por entender que as penalidades foram aplicadas quando a equipe de campo verificou equipamentos sem transmissão em veículos em operação, pelo período maior que o permitido.

22. A respeito do **Apontamento 4.5**, a Auditoria entende que a oferta de lugares realizada foi maior do que a demanda de passageiros observada, o que poderia indicar planejamento deficiente do volume de serviço.

23. A Origem (peças 34 e 58), por sua vez, esclareceu que trabalha com a taxa de conforto de 5 passageiros em pé/m^2, podendo chegar ao valor máximo de 6 passageiros

em pé/m^2. Não adentrou a metodologia utilizada pela Auditoria alegando não ter acesso à memória de cálculo.

24. Apesar de os contratos em apreço já estarem finalizados, **RECOMENDO** à Origem que, nas contratações vigentes e futuras, aprimore suas ferramentas de gestão e planejamento a fim de que a oferta do serviço esteja adequada à sua real demanda.

25. Acerca do **Apontamento 4.6** (o Índice de Qualidade do Transporte não representa as reais condições de qualidade dos serviços em função da adoção de diversos indicadores com pesos desproporcionais à importância de cada indicador), entendo não haver irregularidade na execução contratual, considerando que não se questiona o descumprimento do índice e sim sua suposta inadequação em refletir as reais condições de qualidade. A partir disso, há questionamento da modelagem contratual, a ser analisada em autos apartados, e não da execução do contrato, que é o pretendido nesse momento.

26. Além disso, observo que a Origem (peças 34 e 58) esclareceu que houve a reformulação do IQT em razão da elaboração do edital dos contratos de concessão do transporte coletivo de passageiros.

27. Considerando, então, que os contratos emergenciais em apreço foram encerrados e que, atualmente estão vigentes os contratos de concessão do serviço – cujas implicações estão sendo analisadas por esta E. Corte em outros processos, incluindo a adequação do IQT – entendo por **prejudicado** o apontamento.

28. Passo a abordar o **Apontamento 4.7** (Valor irrisório de penalidades G-48 por viagens não realizadas em dias úteis não sujeitos à fiscalização eletrônica, demonstrando que, além de irrisória e desproporcional à gravidade da infração, não alcança a finalidade de inibir o inadimplemento contratual) e o **Apontamento 4.8** (Valor irrisório de penalidades G-64 em função de viagens não realizadas e sujeitas à penalidades aplicadas pela fiscalização eletrônica, pois, apesar de superior ao valor da G-48, ainda seria irrisório e incapaz de inibir o inadimplemento contratual) em conjunto.

29. O tema de as multas resultantes da aplicação das penalidades G-48 e G-64 serem incapazes de inibir o descumprimento de viagens já foi abordado em outros processos que tramitam nesta E. Corte. Nesse sentido foi recomendação exarada pelo Acórdão no TC 6871/2022: "*Proceda ao aprimoramento da sistemática de aplicação de penalidades proporcionais à gravidade dos descumprimentos de viagens e quilometragem*".

30. Todavia, não há que se falar em irregularidade na execução contratual nesse ponto, em razão de as multas aplicadas possuírem respaldo contratual. Ou seja, as previsões contratuais então vigentes foram cumpridas quando da aplicação das penalidades, ainda que seu valor seja considerado irrisório para inibir o inadimplemento contratual.

31. Assim, em que pese o encerramento dos contratos em julgamento nesses autos, ratifico e reitero a **RECOMENDAÇÃO** à Origem, já formulada no TC 6871/2022, a fim de que aprimore a sistemática de aplicação de penalidades proporcionais à gravidade dos descumprimentos de viagens e quilometragem, nas contratações vigentes e futuras.

Diante do exposto, julgo **EXCEPCIONALMENTE REGULAR** a execução Contratos Emergenciais do Grupo Estrutural de Transporte Coletivo Público de passageiros no período de abrangência de setembro a dezembro de 2018.

RECOMENDO à Origem que, nas contratações vigentes e futuras, aprimore suas ferramentas de gestão e planejamento a fim de que a oferta do serviço esteja adequada à sua real demanda.

RECOMENDO à Origem que aprimore, nas contratações vigentes e futuras, a sistemática de aplicação de penalidades proporcionais à gravidade dos descumprimentos de viagens e quilometragem.

INTIME-SE a Origem, na pessoa do Sr. Secretário Municipal de Mobilidade Urbana e Transporte – SMT, bem como as demais partes interessadas no feito, para ciência do presente voto e do acórdão resultante.

Após o trânsito em julgado, e cumpridas as cautelas de praxe, arquivem-se os autos.

É como Voto.

Plenário Conselheiro **PAULO PLANET BUARQUE**, 04 de fevereiro de 2025.

Ricardo Torres
Conselheiro

II – DECLARAÇÃO DE VOTO DO CONSELHEIRO ROBERTO BRAGUIM – REVISOR

Processo:	**TC/007129/2018**
Interessados:	Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes (SMT), Cons. Bandeirante, Sambaíba, Consórcio Plus, Via Sul, Consórcio Unisul, Mobi Brasil, Consórcio Sete e Consórcio Sudoeste
Responsáveis:	João Octaviano Machado Neto – Secretário Municipal de Transportes, Paulo Cézar Shingai – Presidente da São Paulo Transporte S.A., Donizete Santana Costa – Diretor de Gestão da Receita e Remuneração, Wagner Chagas Alves – Diretor de Operações e Levi dos Santos Oliveira – Diretor de Planejamento de Transporte
Valor estimado:	Setembro a dezembro de 2018 – R$ 1.706.561.198,28
Objeto:	Execução Contratual – Acompanhamento da Execução dos Contratos emergenciais 025-026-027-028-029-030-031-032/18 – SMT.GAB do Grupo Estrutural, com exceção da área 4 – Transporte coletivo de passageiros no Município de São Paulo
Relator:	Conselheiro Ricardo Torres
Revisor:	Conselheiro Roberto Braguim

DECLARAÇÃO DE VOTO

Nos termos dos pareceres exarados pelas Áreas Técnicas deste Tribunal, voto pelo não acolhimento da execução dos Contratos em análise, com determinação para que a Pasta adote providências quanto ao ressarcimento dos prejuízos causados ao erário e das responsabilidades funcionais pelas deficiências de fiscalização e pela não aplicação de penalidades previstas nos Ajustes.

Afasto a responsabilidade do Secretário João Octaviano e do Presidente de SPTrans Paulo Cézar à época, por se tratar de execução contratual e porque, na condição de agentes políticos, não participaram dos atos questionados, razão pela qual não poderia ser responsabilizado. Nesse sentido, tanto a LINDB[4], como a nova Lei de Licitações e Contratos

[4] "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."
"Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro."

Administrativos[5], impõem que sejam delimitados os papéis dos envolvidos, para que respondam nessa medida e não por atribuições que teoricamente lhe teriam sido conferidas, mas que, na prática, efetivamente não foram/poderiam por eles executadas.

TCM, 04 de fevereiro de 2026.

ROBERTO BRAGUIM
Conselheiro Corregedor

DCF-mbm/RB

[5] "Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, **da segregação de funções**, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro)." (Grifei).

III - DECLARAÇÃO DE VOTO DO CONSELHEIRO JOÃO ANTONIO

Processo:	**TC/007129/2018**
Interessada:	Subprefeitura Casa Verde/Cachoeirinha
Objeto:	Execução Contratual – Acompanhamento da execução dos contratos emergenciais 009/18, 010/18, 025/18, 026/18, 027/18, 028/18, 029/18, 030/18, 031/18 e 032/18, firmados entre a Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes (SMT) e as empresas e consórcios relacionados no Subsistema Estrutural do segundo semestre/2018

DECLARAÇÃO DE VOTO

Em julgamento o acompanhamento da execução dos contratos emergenciais 009/18, 010/18, 025/18, 026/18, 027/18, 028/18, 029/18, 030/18, 031/18 e 032/18, firmados entre a Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes (SMT) e as empresas e consórcios relacionados no Subsistema Estrutural do segundo semestre/2018.

Em que pesem os bem colocados argumentos exarados pelo eminente Relator, peço vênia para divergir das conclusões de sua Excelência, por entender que os apontamentos reiterados por AUD à peça 197 impedem o reconhecimento da regularidade da execução contratual examinada nestes autos.

Verifico, nesse aspecto, que a maior parte dos apontamentos tratados no Relatório de AUD possuem natureza eminentemente estatística, contábil, financeira e fática. Somente os itens 4.7 e 4.8, dizem respeito à sistemática de penalidades dos contratos em comento, que nesse sentido foram bem abordadas nas determinações exaradas no voto do eminente Relator.

Por todo o exposto, julgo **IRREGULAR** a execução dos contratos emergenciais nºs 009/18, 010/18, 025/18, 026/18, 027/18, 028/18, 029/18, 030/18, 031/18 e 032/18, contudo, em linha com o quanto argumentado pela Procuradoria da Fazenda Municipal à peça 206, entendo que restou demonstrada, ainda que com falhas, a execução dos contratos, razão pela qual reconheço, excepcionalmente, os efeitos financeiros produzidos.

É como voto, Senhor Presidente.

JOÃO ANTONIO
Conselheiro