

**Excelentíssimo Senhor
Conselheiro Relator**

Ref.: Acompanhamento dos impactos da pandemia da Covid-19 na operacionalização dos novos Contratos da Concessão do Transporte Coletivo Público de Passageiros do município de São Paulo.

1. INTRODUÇÃO

Trata-se de Inspeção realizada para verificar os impactos da pandemia da Covid-19 nos contratos de concessão do transporte coletivo de passageiros do Município, cujo relatório se encontra juntado na peça 26.

Com base no Relatório de Inspeção, o Conselheiro Relator procedeu à emissão de alerta à Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes (SMT) e à São Paulo Transporte S.A. (SPTrans), o qual foi referendado pelo Pleno, sobre a necessidade urgente de revisão da fórmula de remuneração dos contratos de concessão de ônibus visando a reequilibrar a equação econômico-financeira dos ajustes uma vez que as cláusulas originais, em tempos de Pandemia, estão provocando elevados prejuízos aos cofres públicos (fls. 51/52 da peça 29).

Posteriormente, após os esclarecimentos prestados pela Origem, houve nova manifestação desta Coordenadoria, na peça 44, seguida por manifestação da Assessoria Jurídica de Controle Externo (AJCE), nas peças 46 e 47 e da Procuradoria Geral do Município (PGM), na peça 54.

Retornam os autos, conforme peça 63, para apreciação da documentação acrescida aos autos pela SPTrans (peças 60 e 61).

2. ANÁLISE

2.1. Necessidade urgente de revisão da fórmula de remuneração dos Contratos de concessão de ônibus visando a reequilibrar a equação financeira-econômica dos ajustes, (durante a pandemia) uma vez que as cláusulas originais, em tempos de Pandemia (situação excepcional e imprevisível), estão provocando elevados prejuízos para os cofres públicos.

Manifestação da SPTrans (peça 61)

Apresentamos a seguir as principais alegações da SPTrans:

Antes de se chegar a qualquer conclusão sobre a ocorrência de desequilíbrio, é necessário observar a remuneração com um todo – logo, o montante global da remuneração também deve ser levado em conta –, informação essa que deve ser cotejada com os encargos do concessionário. Nesse sentido, é de se perguntar se os custos dos concessionários alteraram em relação ao previsto no edital e na proposta.

A Área Econômica ressalta que não houve um aumento da remuneração total dos concessionários nem na remuneração por veículo. Por outro lado, destaca que a frota operacional exigida não diminuiu à mesma proporção da redução da demanda, o que significa que não houve uma redução nos custos dos concessionários que denotasse um desequilíbrio em relação às condições do edital e da proposta. Ou seja, não se demonstrou um aumento da remuneração em relação aos encargos nem uma diminuição dos encargos em comparação com a remuneração.

Pelo contexto, percebe-se que se a frota operacional exigida fosse reduzida proporcionalmente à redução da demanda o indicador observado pelo E. Tribunal (a remuneração por passageiro) seria menor que o atual. Porém, tal redução contrariaria os esforços de contenção da propagação do coronavírus, além de potencialmente colocar em risco a continuidade do Serviço Público no retorno à normalidade.

Parece ser essa uma das razões da dúvida levantada pela Área Econômica a respeito de qual ou de como seria a revisão da fórmula de remuneração proposta pelo E. TCM. Ao fim e ao cabo, almeja-se reduzir a remuneração por passageiro, mas não se fala em reduzir o volume de serviços, então é de se perguntar se o E. Tribunal vislumbra como seria a alteração na fórmula de remuneração que não violasse o pactuado contratualmente.

[...]

O diagnóstico apresentado é que a fórmula de remuneração dos Contratos de concessão, que estaria sendo aplicada no período de pandemia, estaria provocando prejuízos para os cofres públicos.

Por esta ótica, o aumento das Compensações Tarifárias em 2020 é resultado da aplicação da fórmula de remuneração. No entanto, a conclusão se baseia em um enfoque parcial da fórmula de remuneração praticada neste período crítico. Será demonstrado adiante que, quando trazidos à luz alguns fatos que não foram suficientemente abordados, verifica-se que não é a fórmula de remuneração a responsável pelo aumento de subsídio durante a pandemia.

[...]

Outro aspecto relevante é que o alerta emitido parece ter seu foco apenas no aumento dos subsídios no período de crise; o enfoque parece restrito à questão das finanças públicas. O contexto, entretanto, é bem mais complexo do que este.

Cita o documento "Boletim Mensal NTU - Impactos da Covid-19 no transporte público por ônibus", Edição nº 2 de Setembro/20, da Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos (NTU), que apresenta os problemas do setor durante o período de pandemia e acrescenta que a situação do transporte público no país permite vislumbrar que não apenas a questão orçamentária é relevante, mas as questões sociais e econômicas também são importantes, bem como a garantia da oferta de transporte público, que é um serviço essencial e direito social estabelecido na Constituição Federal. Segue:

[...] o Fator de Transição depende de 2 variáveis: demanda e frota. Esse ponto é de vital importância no entendimento da questão, pois o problema do Relatório da Auditoria foi focar em apenas uma variável do Fator de Transição: a demanda. Entretanto, a demanda é apenas metade do Fator de Transição. Os outros 50% do Fator de Transição e que influencia tanto quanto a demanda é a frota.

Para ilustrar de maneira simplificada o impacto do Fator de Transição (ΔT) na remuneração, suponhamos que a demanda de passageiros caia para 50% do normal, e que a frota, ajustando-se à queda de demanda, também caia para 50% do normal [...] Se a frota cair na mesma proporção da queda da demanda de passageiros, o Fator de Transição (ΔT) permite um equilíbrio dinâmico na remuneração, de forma que o valor remunerado permanece condizente com o volume de serviços prestados, o que é totalmente contrário à tese de desequilíbrio que se pode abstrair enquanto o foco de análise se limitar apenas à remuneração por passageiro transportado.

[...]

Conforme demonstrado anteriormente, se o Poder Público tivesse reduzido a frota com a mesma variação da redução da demanda,

com prejuízo ao controle epidêmico, o Fator de Transição praticamente não teria sido alterado. Portanto, a fórmula contratual possui mecanismos suficientes para ajuste da remuneração, não sendo a causa responsável pelo aumento do subsídio municipal no período de emergência.

Na tabela a seguir, é apresentada a remuneração mensal e a remuneração por veículo no período de março a junho/20, comparando percentualmente com o mês de novembro/19, que não teve pandemia e é um mês típico, sem período de férias.
[...]

Outro ponto que não foi destacado no Relatório da Auditora do TCM é que, pela fórmula de remuneração contratual, quando a demanda cair mais de 1%, como no caso do período de pandemia, o operador sempre terá sua remuneração reduzida em termos equivalentes a 1%, independente da variação da frota, conforme item 2.2.2.4 do Anexo IV-4.5.1 dos contratos [...]

Acrescenta tabela em que compara a remuneração, a frota e a remuneração mensal por veículo (fl. 7 da peça 61) no período de março a junho/20 com novembro/19 para mostrar que houve queda na remuneração total e na remuneração por veículo durante a pandemia.

Finaliza:

Superando-se a questão de revisão das regras contratuais de remuneração, verifica-se que, a bem da verdade, o subsídio no período de excepcionalidade está mais afeito a outros fatores, como queda de arrecadação, frota desatrelada à queda de demanda, e remuneração da frota parada. No entanto, em seu conjunto, as medidas tomadas pelo Poder Público estão sendo importantes para o controle epidêmico e a garantia da oferta de transporte público à população, numa situação melhor que muitas cidades no país.

Análise da Coordenadoria

Primeiramente trataremos dos aspectos financeiros. Para tanto, reproduzimos parcialmente a tabela constante de nosso relatório de Desempenho Operacional da SPTrans (e-TCM 3325/2021), assim como alguns comentários que demonstram as variações ocorridas em 2020 na comparação com exercícios anteriores.

Os dados mostram o que já se verificava no nosso relatório inicial, só que agora, com os dados de 2020 já fechados.

Quadro 01 – Remuneração, subsídio e passageiros transportados

Ano	Passageiros transportados	Remuneração*	Subsídio*	Remuneração por passageiro	Subsídio por passageiro
2017	2.754.993.851	7.715.280.929	2.900.000.000	2,80	1,05
2018	2.614.701.162	8.152.035.396	3.319.311.070	3,12	1,27
2019	2.595.101.085	8.134.753.096	3.110.483.555	3,13	1,20
2020	1.625.057.371	7.264.401.620	3.315.934.689	4,47	2,04
Δ% 20-19	-37,4%	-10,7%	6,6%	42,8%	70,0%
Δ% 20-17	-41,0%	-5,8%	14,3%	59,6%	93,8%
Δ% 20-19 v.c.	N.A.	-15,4%	0,9%	35,0%	61,2%
Δ% 20-17 v.c.	N.A.	-17,1%	0,7%	40,5%	70,7%

Fonte: Sistema SIM e Sistema de Remuneração dos Operadores (SRO)/SPTrans

*Valores nominais – em R\$ Vc = valores constantes (valores reais) Índice IPC/FIPE Geral base: dezembro de cada ano

Verifica-se que o valor total da remuneração caiu em 2020, mas a quantidade de passageiros apresentou queda ainda maior, resultando em um valor maior de remuneração por passageiro.

Houve aumento de 0,9% nos subsídios em relação a 2019, em termos reais, enquanto a quantidade de passageiros transportados caiu 37,4%. Já o valor dos subsídios pagos por passageiro aumentou de 1,20 em 2019 para R\$ 2,04 em 2020 (um aumento de 61,2% em termos reais), enquanto a remuneração por passageiro aumentou 35,0%, também em termos reais.

Isso ocorre em virtude de a Municipalidade ter absorvido grande parte da queda na remuneração que ocorreria com a queda na quantidade de passageiros transportados. Retornamos aqui à previsão contratual do fator de transição, que atribuiu todo o risco de demanda ao Poder Concedente.

Trataremos agora de um ponto trazido pela Origem, de que não se deve levar em conta apenas a questão orçamentária, mas também questões sociais e econômicas. E nesse sentido traz a questão dos empregos no setor de transporte. Concordamos que se deva levar em conta outros fatores. Entretanto, no caso em análise não foram trazidos documentos que comprovem que a SMT ou a SPTrans exerceram qualquer tipo de controle ou fiscalização no sentido de verificar se as empresas concessionárias mantiveram seus funcionários na mesma quantidade.

Qualquer alegação de razões para utilização de recursos públicos deve ser justificada previamente e comprovada posteriormente, o que não se verificou quanto à questão dos empregos no setor de transporte.

Passemos, então, a outra questão levantada pela Origem, a de que esse desequilíbrio ocorreu em virtude de a demanda de passageiros ter-se reduzido sem que a frota fosse reduzida na mesma proporção. Alega também que a frota não foi reduzida por conta da necessidade de distanciamento social trazida pela Pandemia. Nesse ponto também retornamos à falta de demonstração dos resultados e nesse caso, nota-se uma dificuldade ainda maior, em virtude da Portaria SMT 081/20.

A seguir apresentamos trechos que constaram do relatório da análise da função Transporte (e-TCM 5371/2021) e que trazem exatamente as questões aqui levantadas quanto ao distanciamento social.

A opção adotada pela PMSP/SMT como medida de enfrentamento da Pandemia foi a de manutenção da frota operacional em quantidade próxima a de situações normais de operação, cujo objetivo anunciado era garantir o distanciamento social. Trata-se de opção de política pública, que a Auditoria não questiona. Contudo, tal opção não desobriga a PMSP, por meio da SMT, de garantir a contrapartida necessária por parte dos operadores, ou seja, o cumprimento dos níveis de serviços compatíveis com o volume de frota operacional remunerada.

A SMT, por meio da SPTrans, dispunha de metodologia conhecida como Avaliação de Performance que permitia calcular, entre outros indicadores, a taxa de ocupação, instrumento de suma importância quando uma das formas de evitar a contaminação é o distanciamento social, cuja verificação se tornou inviável com a suspensão das análises de performance operacional das linhas, conforme Portaria SMT 081/20.

Além desse mecanismo, foram suspensas também, pela referida Portaria, a elaboração da tabela de serviços, que permitiria acompanhar detalhadamente os

serviços prestados pelas empresas contratadas, entre outras obrigações contratuais atribuídas às concessionárias. Foram suspensas também as aplicações de penalidades do Regulamento de Sanções e Multas (Resam).

Não há razão para dispensar os mecanismos de controle durante a pandemia. Pelo contrário, além de obrigatórios, eles são de absoluta relevância para que se monitore se os desafios trazidos pela situação da Pandemia estão sendo enfrentados de forma a minimizar os danos à população. Acrescente-se as disposições legais segundo as quais existe obrigatoriedade de fiscalização permanente dos contratos de concessão (Lei Federal nº 8.987/1995, artigo 29, inciso I e Lei Municipal nº 13.241/2001 artigo 8º, inciso III, alíneas “b” e “c” e artigo 29, inciso II).

Voltando à questão dos recursos, apesar da redução de 37,4% na demanda de passageiros, a remuneração total dos operadores caiu apenas 10,7%, demonstrando que o Tesouro Municipal arcou com a queda excepcional da demanda por meio de aporte de recursos mediante a dotação Compensações Tarifárias que totalizou R\$ 3,3 bilhões em 2020 (aumento de 14,3% em relação ao ano de 2019, que foi de R\$ 3,1 bilhões).

Em consequência, apesar do crescente volume de recursos aportados pelo Tesouro Municipal, não se tem evidência da efetividade da política adotada pela Prefeitura, já que não resta comprovado o distanciamento social no sistema de transporte conforme anunciado pela PMSP. Não restou comprovada também, a efetividade das políticas quanto à manutenção dos empregos no setor de transporte.

Reiteramos que os descumprimentos de viagens apurados nos acompanhamentos de execuções contratuais, somados à ausência de fiscalização e suspensão da elaboração e/ou exigência de importantes relatórios podem ocultar eventuais descumprimentos contratuais que levariam a desequilíbrios econômico-financeiros, uma vez que gerariam economia de custos às concessionárias.

3. CONCLUSÃO

Após análise da documentação encaminhada, mantemos as conclusões de nossa manifestação anterior (peça 44), entendendo que o fator de transição teve grande impacto no aumento da remuneração por passageiro transportado.

Quanto à alegação de que a remuneração não deve ser vista apenas sob o aspecto financeiro, mas também sob o prisma social, já que propiciaria a manutenção dos empregos no setor de transporte, faltam evidências que comprovem que a SMT ou a SPTrans exerceram qualquer tipo de controle ou fiscalização no sentido de verificar se as empresas concessionárias mantiveram seus empregados.

Sobre a manutenção da frota, que permitiria maior distanciamento social nos ônibus, também não houve comprovação e sua verificação se torna bastante difícil em virtude da suspensão da obrigação de apresentação do relatório de Avaliação de Performance.

Por fim, reiteramos que os descumprimentos de viagens apurados nos acompanhamentos de execuções contratuais, somados à ausência de fiscalização e suspensão da elaboração e/ou exigência de importantes relatórios podem ocultar eventuais descumprimentos contratuais que levariam a desequilíbrios econômico-financeiros, já que gerariam economia de custos às concessionárias.

Em 12.07.21

MARCIA S. AMARAL C. BUENO

Agente de Fiscalização

De acordo.

Em

ADRIANO PINHEIRO B. MENEZES
Supervisor de Equipes de Fiscalização
e Controle 9

ANTONIO ALMEIDA DE SOUSA
Coordenador Chefe de Fiscalização e
Controle V