

RELATÓRIO ENGLOBALADO DE ANÁLISE DE CONTRATAÇÃO

1. ORDEM DE SERVIÇO

Nº 2018.01136

2. IDENTIFICAÇÃO

2.1. Objeto

Transportes – Contratos emergenciais do subsistema local.

2.2. Objetivo

Analisar as contratações emergenciais do Sistema de Municipal de Transporte Coletivo Público de Passageiros do Município de São Paulo - Subsistema Local, publicados no DOC em 20.09.17 (Área 5) e 26.09.17 (demais áreas); Memorandos GAB.EES nº 381/2017 e 382/2017.

2.3. Unidade Fiscalizada

20 – Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes (SMT).

2.4. Período de Realização

29.01.18 a 31.05.19

2.5. Período de Abrangência

N.A.

2.6. Equipe Técnica

Anselmo Fernandes Rizante

TC nº 20.269

Pedro Paulo Araújo de Aquino

TC nº 20.208

2.7. Procedimentos

- Realizar diligências na São Paulo Transporte S.A (SPTrans) e na SMT;
- Solicitar cópia dos contratos do subsistema local do Sistema Municipal de Transporte Público de Passageiros no Município de São Paulo (SMTC);
- Analisar as alterações realizadas em relação aos contratos anteriores;
- Verificar se os contratos emergenciais para o Subsistema Local foram formalizados e se houve publicação.

2.8. Siglas e Abreviaturas

Atende	Serviço de Atendimento Especial
DG	Diretoria de Gestão da Receita e Remuneração
DM	Decreto Municipal
ICV	Índice de Cumprimento de Viagens
LC	Lei Complementar
LF	Lei Federal
LM	Lei Municipal
LOA	Lei Orçamentária Anual
OSO	Ordem de Serviço Operacional
PMM	Percurso Médio Mensal
PMSP	Prefeitura Municipal de São Paulo
PPP	Parceria Público-Privada
SMT	Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes
SPTrans	São Paulo Transporte S.A.
TA	Termo de Aditamento

3. RESULTADO

3.1. Introdução

A presente Auditoria tem como objetivo a realização de análise formal dos contratos, para atender à determinação do Conselheiro Relator Edson Simões (Memorandos GAB.EES.nº 381/2017 (Peça 11, p. 25), 440/2017 (Peça 11, p. 27)

e 382/2017 (Peça 11, p. 29), incluídos neste TC conforme determinado à Peça 11, p. 30.

Os contratos para o Subsistema Local foram assinados em 2003, sob o regime de permissão, com prazo de 7 anos, podendo, a critério do Poder Permitente, ser prorrogados por até 3 anos.

Encerrado o prazo contratual de 2003, incluindo a prorrogação, os serviços do Subsistema Local estão sendo executados conforme ajustes em contratos emergenciais desde julho/2014.

O Relatório de Auditoria Extraplano consta à Peça 11, p. 01/24, cujo objetivo era analisar as alterações advindas da assinatura de contratos emergenciais e termos de aditamento aos contratos do Sistema Municipal de Transporte Coletivo Público de Passageiros do Município de São Paulo, sobretudo com relação à aplicação da sistemática de remuneração dos operadores com vigência a partir de maio de 2017.

Nos subitens a seguir, apresentamos nossa análise das contratações emergenciais do Subsistema Local assinadas em 15.08.17.

3.2. Análise dos procedimentos relacionados a todos os contratos emergenciais assinados em 15.08.17

Requisitamos à Origem cópias da documentação referente às contratações emergenciais, realizadas em agosto de 2017, do subsistema local do Sistema de Transporte Coletivo Público de Passageiros: justificativa para a escolha da contratada, manifestações técnicas (incluindo documentação e análise da qualificação e regularidade das empresas), manifestação jurídica acerca da contratação, despacho de autorização e comprovação de garantia contratual vigente.

A Origem encaminhou cópias de documentos pertencentes aos PAs que constam no quadro 1 do item 3.2.1.

Informamos que a documentação referente aos contratos emergenciais é similar, com utilização, em alguns casos, dos mesmos ofícios. Dessa forma, faremos uma análise geral das contratações apresentando documentos referentes ao contrato 021/17 – Área 1.0, com detalhamento específico de cada contrato quando necessário. Acrescentamos que as cópias dos PAs estão presentes nas Peças 12 a 24.

3.2.1. Dos Contratos publicados no DOC em 20.09.17 e 26.09.17

A SMT publicou em 20.09.17 e 26.09.17 os contratos emergenciais do Subsistema Local, cujos PAs e data de publicação apresentamos no Quadro 1.

Quadro 1 – Contratos Subsistema Local

Subsistema	Área	Contratos	Data Publicação	PA
Local	1.0	021/17	26.09.17	2017.0.085.116-7
Local	2.0	022/17	26.09.17	2017.0.085.150-7
Local	3.0	023/17	26.09.17	2017.0.085.171-0
Local	3.1	024/17	26.09.17	2017.0.085.205-8
Local	4.0	025/17	26.09.17	2017.0.085.225-2
Local	4.1	026/17	26.09.17	2017.0.085.247-3
Local	5.0	027/17	20.09.17	2017.0.085.290-2
Local	5.1	028/17	20.09.17	2017.0.085.322-4
Local	6.0	029/17	26.09.17	2017.0.085.344-5
Local	6.1	030/17	26.09.17	2017.0.085.347-0
Local	7.0	031/17	26.09.17	2017.0.085.353-4
Local	8.0	032/17	26.09.17	2017.0.085.359-3
Local	8.1	033/17	26.09.17	2017.0.085.367-4

Fonte: DOC.

Os contratos foram assinados em 15.08.17, mas com vigência retroativa a 04.07.17, conforme exemplo da cláusula décima quinta do contrato nº 021/17-SMT.GAB – Área 1.0 (Peça 05, p. 25).

A publicação resumida ocorreu apenas em 20.09.17 e 26.09.17, superando o prazo máximo de 20 dias do art. 26 da LM 13.278/02 e parágrafo único do art. 61 c/c art. 124 da LF 8.666/93. Essa infringência já foi apontada no item 4.10 do Relatório de Auditoria:

Todas as publicações foram realizadas extemporaneamente, em desacordo com o que estabelece o Parágrafo Único do Art. 61 da Lei Federal (LF) nº 8.666/93:

“Parágrafo único. A publicação resumida do instrumento de contrato ou de seus aditamentos na imprensa oficial, que é condição indispensável para sua eficácia, será providenciada pela Administração até o quinto dia útil do mês seguinte ao de sua assinatura, para ocorrer no prazo de vinte dias daquela data, qualquer que seja o seu valor, ainda que sem ônus, ressalvado o disposto no art. 26 desta Lei.”

Nota-se que os extratos dos contratos emergenciais foram publicados por omissão apenas nos dias 20 e 26.09.17, em desacordo com o artigo supracitado, sendo que tiveram início de vigência no dia 04.07.17, havendo, portanto, ultrapassado a data limite para publicação dos referidos contratos.

Portanto, ratificamos o apontamento anterior de que os contratos emergenciais para o Subsistema Local não foram publicados no prazo definido no parágrafo único do art. 61 da LF nº 8.666/93 **(conclusão 4.8)**.

3.2.2. Da autorização dos procedimentos para a contratação emergencial

Em 23.05.17, a SPTrans informou a SMT que os contratos emergenciais do subsistema local se encerrariam em 03.07.17 e destacou que o procedimento licitatório permanecia pendente de conclusão (Peça 11, p. 43).

A SMT autorizou que a SPTrans adotasse medidas cabíveis no âmbito de sua competência, objetivando a manutenção dos serviços de transporte coletivo urbano de passageiros em caráter emergencial, pois o serviço não poderia ser interrompido (Peça 11, p. 44).

O Parecer da Assessoria Jurídica da SMT enfatizou o art. 6º, §2º da Lei Municipal 13.241/01 que, segundo o documento, autoriza providências do município para a continuidade do serviço em situações especiais nas quais a paralisação do serviço possa causar transtornos aos usuários (Peça 11, p. 51).

Na documentação encaminhada pela Origem, a contratação foi caracterizada como emergencial.

No entanto, conforme já apontado no TC nº 72.005.822/16-09, que trata da análise e consolidação de informações dos contratos do grupo estrutural do transporte coletivo público de passageiros do Município de São Paulo, em que pese não restar outra alternativa para a SMT, é preciso lembrar que o Poder Concedente teve tempo suficiente para finalizar o novo procedimento licitatório da concessão de transporte público de passageiros.

Sendo assim, concluímos que a justificativa apresentada é insuficiente para a contratação em razão de a Origem ter concorrido para a ocorrência da situação emergencial, resultado da interrupção do procedimento licitatório no período compreendido entre 2015 e 2017, em infringência ao artigo 26, parágrafo único, inciso I, da Lei Federal nº 8.666/93 e artigo 6º, parágrafo 2º, da Lei Municipal nº 13.241/01 (**conclusão 4.1**).

3.2.3. Da consulta às empresas

Em 31.05.17, a SPTrans consultou o Sindicato das Empresas de Transportes Coletivo Urbano de Passageiros de São Paulo (SPUrbanuss) para que manifestasse sobre o interesse de suas empresas associadas na prestação do serviço de transporte coletivo de passageiros no Subsistema Local (Carta-Convite nº 004/2017 à Peça 11, p. 66). No dia seguinte, 01.06.17, o SPUrbanuss informou não ter interesse momentâneo na contratação emergencial do subsistema local (Peça 11, p. 67).

Em seguida, a SPTrans consultou as empresas que atuavam nas respectivas áreas, para verificar o interesse na continuidade da prestação dos serviços e obteve a resposta positiva de todas as empresas, que posteriormente enviaram documentação para análise da contratação, conforme item 3.2.5.

Quanto à consideração de outras hipóteses de contratação que poderiam evitar a interrupção dos serviços, verificamos que a Origem consultou apenas o SPUrbanuss e as empresas que executavam os serviços para suas respectivas áreas.

Essa situação corrobora o apontamento de justificativa insuficiente para a contratação emergencial (item 3.2.2), em razão de ausência de avaliação de outras alternativas (**Conclusão 4.1**).

3.2.4. Do relatório técnico para avaliação dos serviços prestados

A SPTrans produziu relatórios técnicos das empresas que prestavam os serviços de transporte no subsistema local e concluiu que as empresas reuniam condições para continuar prestando os serviços.

O Quadro 2 apresenta o número do relatório e o índice de qualidade total avaliado no período de janeiro a abril de 2017 de cada empresa.

Quadro 2 – Contratos Subsistema Local

Área	Empresa/Consórcio	Relatório	IQT (%)
1.0	Consórcio Transnoroeste	DT/SPE/ADI-029/17	79,62
2.0	Consórcio Transnoroeste	DT/SPE/ADI-030/17	79,87
3.0	Transunião Transportes S/A	DT/SPE/ADI-031/17	78,57
3.1	Qualibus Qualidade em Transportes S.A	GT CDP 036/17	57,56
4.0	Pêssego Transportes Ltda.	DT/SPE/ADI-032/17	73,27
4.1	Allibus Transportes Ltda.	DT/SPE/ADI-033/17	80,13
5.0 e 5.1	Movebuss Soluções em Mobilidade Urbana. Ltda. e Imperial Transportes Ltda.	DT/SPE/ADI-034/17	73,05 e 68,70
6.0	Transwolff Tranportes e Turismo Ltda.	DT/SPE/ADI-035/17	75,45
6.1	A2 Transportes Ltda.	DT/SPE/ADI-036/17	73,68
7.0	Transwolff Tranportes e Turismo Ltda.	DT/SPE/ADI-037/17	78,84
8.0	Auto Viação Transcap Ltda.	DT/SPE/ADI-038/17	67,18
8.1	Alfa Rodobus S/A Transportes	DT/SPE/ADI-039/17	77,68

Fonte: Relatórios Técnicos – Peça 11, p. 68/94.

Ao final dos relatórios do Quadro 1, à exceção da área 3.1, com mudança de “empresa” e “consórcio” conforme o caso, a Origem conclui:

Na avaliação realizada, verificou-se que o resultado médio do IQT do Consórcio manteve-se dentro dos parâmetros aceitáveis, sendo que, as impropriedades identificadas na operação dos serviços foram objeto de autuação, nos termos do RESAM. (Peça 13, p. 19).

Destaca-se que na área 3.1, a empresa obteve IQT médio de 57,56% nos meses de janeiro a abril de 2017, o que representa qualidade ruim segundo a metodologia contratual aplicada. A empresa apresentou anteriormente um “plano de ação com as medidas que seriam adotadas visando à melhoria dos indicadores”. Segundo o Relatório Técnico do Grupo de Trabalho Constituído pelo CDP 036/2017, esse desempenho negativo foi decorrente da indisponibilidade de frota, e conclui que:

d) Mesmo com as melhorias implantadas e em andamento, existe uma possibilidade grande de que a Empresa feche o 13º Ciclo de Avaliação do IQT ainda classificada como “Ruim”, haja vista a série de resultados negativos; a defasagem dos resultados individuais de seus indicadores em relação às referências estabelecidas; assim como as médias abaixo do apurado para o Subsistema Local;

e) A comprovação da melhoria efetiva nos resultados do IQT da Qualibus só poderá ser apurada a partir de agosto/17, concluídas as ações de reprogramação encaminhadas, com implantação prevista para 24/06/17, e a recomposição da frota para operação com a inclusão de 12 novos veículos, prevista para o final de julho/17. (Peça 11, p. 94)

Em 27.06.17, a SPTrans enviou Cartas Convites aos Consórcios e empresas que operavam nas demais áreas do Subsistema Local, para verificar se havia interesse na prestação de serviços na Área Operacional 3.1, mas as empresas responderam não ter interesse na operação dessa área.

Dado a negativa das demais empresas, a SPTrans informou à SMT a necessidade de celebração de novo contrato emergencial com a Qualibus, mas com prazo de até 90 dias, o que foi autorizado pela SMT (Peça 11, p. 96/97). Destaca-se que esses documentos não estão assinados.

Essa situação reforça o apontamento reiterado de justificativa insuficiente para a contratação, principalmente em razão de ausência de avaliação de outras alternativas (**Conclusão 4.1**).

3.2.5. Da regularidade fiscal e trabalhista das empresas contratadas

Com relação à comprovação da regularidade fiscal e trabalhistas das empresas (art. 29 da LF 8.666/93), constatamos nos processos administrativos dessas contratações a documentação relacionada no quadro 3, a seguir:

Quadro 3 – Documentação de regularidade fiscal

ÁREA	CND Federal	CND Estadual	CND Municipal/ Mobiliária	FDC Municipal	CND Trabalhista	FGTS
1.0 e 2.0 Consórcio Transnordeste	ok	ok	ok	NC	NC	ok
1.0 e 2.0 Consórcio Transnordeste (Spencer)	ok	ok	ok	ok	ok	ok
1.0 e 2.0 Consórcio Transnordeste (Norte Buss)	ok	ok	ok	ok	ok	ok
3.0 Transunião Transportes S/A	ok	ok	ok	ok	ok	ok
3.1 Qualibus Qualidade em Transportes S.A	NC	ok	ok	ok	ok	ok
4.0 Pêssego Transportes Ltda.	ok	ok	ok	ok	ok	ok
4.1 Allibus Transportes Ltda.	ok	ok	ok	ok	ok	ok
5.0 Movebuss Soluções em Mobilidade Urbana. Ltda.	ok	ok	ok	ok	ok	ok
5.1 Imperial Transportes Ltda.	ok	ok	ok	ok	ok	ok
6.0 e 7.0 Transwolff Transportes e Turismo Ltda.	ok	ok	ok	ok	ok	ok
6.1 A2 Transportes Ltda.	NC	ok	ok	ok	ok	ok
8.0 Auto Viação Transcap Ltda.	ok	ok	ok	ok	ok	ok
8.1 Alfa Rodobus S/A Transportes	ok	ok	ok	ok	ok	ok

Fonte: Peças 12 a 24.

*N.C = Não consta no Processo Administrativo.

A análise da documentação entregue foi realizada pela Supervisão de Contratos do Sistema de Transporte da SPTrans (DP/SCS), que concluiu:

- Área 1.0: “Após análise dos documentos ora apresentados pelo interessado, quer nos parecer que a documentação está em conformidade com as exigências legais” (Peça 12, p. 527.).

- Área 2.0: “Após análise dos documentos ora apresentados pelo interessado, quer nos parecer que a documentação está em conformidade com as exigências legais” (Peça 13, p. 516).

- Área 3.0: “Nesse contexto, quer nos parecer que a documentação apresentada pelo interessado, está em conformidade com as exigências legais” (Peça 14, p. 286).

- Área 3.1:

[...] foi apresentado um Termo de Compromisso no qual a referida empresa compromete-se a regularizar a Certidão Negativa de Débitos relativos a Créditos Tributários Federais e a Dívida Ativa da União (CND), situação esta irregular desde maio/17, esclareço ainda que tal irregularidade vem sendo acompanhada regularmente e penalizada nos termos do contrato.

Ainda, se tratando de pendências não localizamos na montagem deste respectivo processo, a Declaração de cumprimento do Disposto no Inciso XXXIII. No mais, quer nos parecer que a documentação apresentada pelo interessado, está em conformidade com as exigências legais, para tanto submeto para apreciação.” (Peça 15, p. 562/563).

- Área 4.0: “os documentos ora apresentados foram analisados, e quer nos parecer que a documentação esta em conformidade com as exigências legais” (Peça 16, p. 172).

- Área 4.1:

Informo que, a empresa não apresentou a Declaração de Disponibilidade de Pessoal e relação dos respectivos funcionários, bem como a Relação Nominal dos Sócios Estatutários e Diretores, os quais foram solicitados, mas não houve retorno.

No mais, os documentos ora apresentados foram analisados, e quer nos parecer que a documentação está em conformidade com as exigências legais (Peça 17, p. 162).

- Área 5.0: “Nesse contexto, quer nos parecer que a documentação apresentada pelo interessado, está em conformidade com as exigências legais” (Peça 18, p. 222).

- Área 5.1: “Após análise dos documentos ora apresentados pelo interessado, quer nos parecer que a documentação está em conformidade com as exigências legais” (Peça 19, p. 213).

- Área 6.0: “Após análise dos documentos ora apresentados pelo interessado, quer nos parecer que a documentação está em conformidade com as exigências legais” (Peça 20, p. 437).

- Área 6.1:

Diante do exposto, com a observação de que a Empresa não apresentou a Certidão Conjunta Negativa de Débitos Relativos aos Tributos Federais e a Dívida Ativa da União, porém declara que aguarda o deferimento do parcelamento, para expedição e entrega da referida Certidão assim, necessário submeter o presente à apreciação da SMT (Peça 21, p. 169/170).

- Área 7.0: “Após análise dos documentos ora apresentados pelo interessado, quer nos parecer que a documentação está em conformidade com as exigências legais” (Peça 22, p. 444).

- Área 8.0: “Após análise dos documentos ora apresentados pelo interessado, quer nos parecer que a documentação está em conformidade com as exigências legais” (Peça 23, p. 206).

- Área 8.1: “Diante ao exposto, o presente procedimento encontra-se devidamente instruindo, não se verificando óbice em seu prosseguimento” (Peça 24, p. 282).

As empresas não constavam na relação de empresas apenadas nº 10/2017, de 14.07.17.

Na área 3.1 não houve apresentação de Certidão Negativa de Débitos Relativos a Créditos Tributários Federais e à Dívida Ativa da União e Declaração de Cumprimento do Inciso XXXIII do Art. 7º da CF; na área 4.1, não houve apresentação de Declaração de Disponibilidade de Pessoal, relação dos respectivos funcionários e a relação nominal dos sócios estatutários e diretores; e na área 6.1 não houve apresentação da Certidão Negativa de Débitos Relativos a Créditos Tributários Federais e à Dívida Ativa da União.

Conforme exposto, não restou comprovada a regularidade fiscal e trabalhistas das empresas contratadas para operação dos serviços nas áreas 3.1, 4.1 e 6.1, em infringência ao art. 29 da LF nº 8.666/93 c/c art. 40 do DM nº 44.279/03 **(conclusão 4.3)**.

3.2.6. Da qualificação econômico-financeira das empresas contratadas

Com relação à qualificação econômico-financeira, a Diretoria de Gestão da Receita e Remuneração da SPTrans elaborou o relatório “Comentários Gerais de Natureza Econômico-Financeira sobre as Demonstrações Contábeis” apresentadas pelas empresas em análise e concluiu que é admissível dizer que a situação econômico-financeira dessas empresas é estável, com ressalva para as Áreas 3.0 e 3.1, conforme relatórios à Peça 11, p. 98/140.

Para a área 3.0, apesar de haver informação de encaminhamento para análise da qualificação econômica-financeira (Peça 11, p. 144), não localizamos a análise no PA.

Para a área 3.1, conforme Peça 11, p. 107, a Diretoria de Gestão da Receita e Remuneração da SPTrans considerou que a empresa possuía bons índices de liquidez, mas que obteve prejuízos em 2015 e 2016, e concluiu que:

[...] é admissível dizer que a situação econômico-financeira dessa empresa na data de 31.12.2016 ainda é estável, porém, essas demonstrações são restritas ao exercício de 2016, não contemplando os resultados do exercício de 2017 em andamento.

Devemos destacar ainda que desde junho/17 a empresa Qualibus está sendo acompanhada por uma comissão constituída através do comunicado da presidência nº 036/17, cujos Relatórios devem ser considerados juntamente com essa manifestação.

Na sequência, a Assessoria Jurídica (AJ) da SMT afirmou, para a área 3.1, que:

[...] esta Assessoria Jurídica entende que a solução mais apta a resguardar o interesse público e manter o serviço em funcionamento é efetuar a contratação emergencial da empresa QUALIBUS QUALIDADE EM TRANSPORTES LTDA, com a ressalva de que ela deverá complementar a documentação apresentada e, ainda considerando a situação financeira analisada, recomenda-se que o contrato seja firmado por um período menor do que o prazo comumente praticado de até 180 dias [...]. (Peça 11, p. 167)

Entendemos que a análise se limitou a apontar que a situação econômico-financeira é estável, sem considerar índice ou fatores objetivos nessa avaliação. No caso de situação mais crítica das empresas (área 3.1), a administração, visando resguardar o interesse público, efetivou a contratação emergencial da empresa Qualibus Qualidade em Transportes Ltda.

Tal situação reforça o apontamento reiterado de justificativa insuficiente para a contratação, principalmente em razão de ausência de avaliação de outras alternativas (**Conclusão 4.1**).

3.2.7. Da sistemática de remuneração do subsistema local

A sistemática de remuneração foi analisada no Relatório de Auditoria do TC 9477/2017, a qual ratificamos conforme manifestação naquele eTCM, com exceção aos itens 4.7 e 4.8:

4.1. Os Termos Aditivos fixam o valor de R\$ 2,9 bilhões em compensações tarifárias para o ano de 2017, inferior ao valor previsto para o ano, conforme já constatado no TC nº 72.006.562/16-25. No entanto, no mês da assinatura dos termos de Aditamento, o valor atualizado da dotação Compensações Tarifárias era de R\$ 1.794.207.682,00, não havendo, portanto, lastro orçamentário para os valores fixados, em infringência ao art. 167, II da Constituição Federal (subitem 3.4.1).

4.2. Os reflexos remuneratórios trazidos pelos Termos Aditivos consistem em fixar a remuneração paga aos operadores no montante de R\$ 7,7 bilhões, independentemente da variação da demanda do exercício (subitem 3.4.2).

4.3. O cenário atual indica uma alteração na composição da demanda de passageiros, causada pela queda no número de passageiros pagantes e aumento no número de passageiros não pagantes. Esse cenário, analisado conjuntamente com as cláusulas remuneratórias do Sistema, indica uma tendência de que o Poder Público dispenderá um valor maior que os R\$ 2,9 bilhões inicialmente ajustados nos Termos Aditivos em compensação tarifária (subitem 3.4.3).

4.4. Caso a demanda adaptada seja maior que a demanda realizada durante os meses de vigência dos Termos de Aditamento, os operadores serão remunerados em valores acima

daqueles que receberiam caso não houvesse alteração na sistemática de remuneração (subitem 3.4.3).

4.5. Os Termos Aditivos que alteram a sistemática de remuneração dos serviços transferiram o risco de demanda da prestação do serviço de transporte de passageiros na cidade de São Paulo para o Poder Público, contrariando o disposto no art. 2º, Incisos II e IV, da LF nº 8.987/95 (subitem 3.4.4).

4.6. A nova sistemática de remuneração fixa o valor de R\$ 7,7 bilhões de remuneração para os operadores do Sistema em 2017, independentemente da arrecadação tarifária e extra tarifária atingir o valor projetado, garantindo aos operadores do sistema sua remuneração independentemente da variação da demanda (subitem 3.4.4).

[...]

4.9. Os contratos emergências firmados para a Área 4 com as empresas Ambiental Transportes Urbanos S.A e Express Transportes Urbanos Ltda. contemplam, na Cláusula Nona, a sistemática de remuneração prevista para todo o Sistema no exercício 2017 (subitem 3.7). 4.10. Os contratos Emergenciais para o Subsistema Local foram firmados e se tornaram vigentes antes da devida publicação, em desacordo com o art. 61, parágrafo único da LF nº 8.666/93 (subitem 3.8).

Acrescentamos que a Origem afirma à Peça 11, p. 39/40 que em maio de 2017 os contratos então vigentes foram reajustados conforme previsão da cláusula nona que previa a utilização de uma cesta de índices. Para o período de maio de 2016 e abril de 2017, o valor de reajuste conforme essa cesta foi 2,94%, com exceção da área 3.1.

Para a área 3.1 houve redução do prazo de vigência de 180 para 90 dias, razão pela qual, apesar do reajuste, houve significativa redução do valor do contrato dessa área (R\$ 28.615.741,00 para R\$ 14.728.522,00).

3.2.8. Do parecer jurídico

O parecer jurídico das contratações emergências foi elaborado pela Assessoria Jurídica da Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes (AJ/SMT), conforme preconiza o artigo 38, parágrafo único, da Lei Federal nº 8.666/93.

A AJ/SMT, observando a necessidade de continuidade, efetividade e qualidade da execução do Serviço de Transporte Coletivo Urbano, os esforços do Poder Público para que o serviço não sofra solução de continuidade, normas federais e municipais, **entende** que a solução mais apta a resguardar o interesse público e manter o serviço em funcionamento é efetuar a contratação emergencial das empresas em questão.

Todavia, reiteramos que a justificativa apresentada é insuficiente para a contratação em razão de a Origem ter concorrido para a ocorrência da situação emergencial, resultado da interrupção do procedimento licitatório no período compreendido entre 2015 e 2017, em infringência ao artigo 26, parágrafo único, inciso I, da Lei Federal nº 8.666/93 e art. 6º, parágrafo 2º, da Lei Municipal nº 13.241/01.

Essa situação reforça o apontamento reiterado de justificativa insuficiente para a contratação, principalmente em razão de ausência de avaliação de outras alternativas (**Conclusão 4.1**).

3.2.9. Das cláusulas contratuais

Os contratos assinados em 15.08.17 possuem as mesmas cláusulas contratuais, com exceção dos valores do contrato e do seguro, da remuneração por passageiro e das áreas de execução dos serviços.

A seguir apresentamos algumas cláusulas selecionadas, as quais analisamos na sequência.

O objeto dos contratos é a prestação dos serviços de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros no subsistema local (item 2.1 do contrato).

No item 3.2.7, figura como competência da SPTrans a revisão do valor das remunerações, mantendo o equilíbrio econômico-financeiro.

O item 4.4 estabelece que o contratado não pode praticar tarifa diversa da autorizada. O item 4.9 contém a obrigação de operar linhas durante a madrugada e o item 4.10, o direito do contratado de pleitear alterações de linhas.

No item 4.17 está a exigência de acessibilidade para todos os veículos e o item 4.25 concede 30 dias para adequação de desconformidades dos veículos constatadas em inspeções, com exceção da idade (item 4.26), limitada a 10 anos para ônibus e 7 anos para micro e mini (item 4.27).

A Cláusula Quinta dispõe que a contratada deverá disponibilizar os veículos para instalação de dispositivo sem fio de acesso gratuito à internet.

No item 6.1.5, está estabelecida a obrigação do contratado de prestar o serviço exclusivamente por intermédio de empregados.

No subitem 6.1.15, há previsão de compensação, com valores de repasse de remuneração, de valores devidos pelo ressarcimento de desembolsos decorrentes de danos causados a terceiros. O subitem 6.1.35 estabelece a obrigação de manter seguro de responsabilidade civil.

O subitem 6.1.40 obriga a comprovação do vínculo com a contratada de todos os empregados operacionais, quando da expedição do Condubus.

A Cláusula sétima trata das penalidades.

A cláusula nona trata da remuneração, conforme tratado no item 3.4 e infringências 4.1 a 4.6 do Relatório de Auditoria do eTCM 9477/2017.

Reunimos, no quadro 4, as informações sobre os valores contratados, o prazo, a remuneração por passageiro e a garantia contratual dos contratos em análise, conforme previsto nas cláusulas 14.1, 15.1, 9.4.1 e 10.1 dos contratos, respectivamente.

Quadro 4 – Valores e prazo dos contratos subsistema local

Área	Contrato	Valor do Contrato (R\$)	Prazo	Remuneração por Passageiro (R\$)	Garantia Contratual (R\$)
1.0	021/17 – SMT.GAB	165.243.741,00	180 dias, a partir de 04.07.17	2,0889	1.652.437,00
2.0	022/17 – SMT.GAB	117.163.036,00	180 dias, a partir de 04.07.17	2,0180	1.171.630,00
3.0	023/17 – SMT.GAB	111.373.393,00	180 dias, a partir de 04.07.17	1,8682	1.113.734,00
3.1	024/17 – SMT.GAB	14.728.522,00	90 dias, a partir de 04.07.17	2,5942	147.285,00
4.0	025/17 – SMT.GAB	105.870.617,00	180 dias, a partir de 04.07.17	2,1813	1.058.706,00
4.1	026/17 – SMT.GAB	136.612.003,00	180 dias, a partir de 04.07.17	1,7299	1.366.120,00
5.0	027/17 – SMT.GAB	114.284.077,00	180 dias, a partir de 04.07.17	2,0341	1.142.841,00
5.1	028/17 – SMT.GAB	33.618.245,00	180 dias, a partir de 04.07.17	1,9906	336.182,00
6.0	029/17 – SMT.GAB	132.428.090,00	180 dias, a partir de 04.07.17	1,9760	1.324.281,00
6.1	030/17 – SMT.GAB	108.622.945,00	180 dias, a partir de 04.07.17	2,2255	1.086.229,00
7.0	031/17 – SMT.GAB	126.269.358,00	180 dias, a partir de 04.07.17	2,1277	1.262.694,00
8.0	032/17 – SMT.GAB	62.341.146,00	180 dias, a partir de 04.07.17	2,5260	623.411,00
8.1	033/17 – SMT.GAB	32.715.489,00	180 dias, a partir de 04.07.17	2,4750	327.155,00

Fonte: Cláusulas 14.1, 15.1, 9.4.1 e 10.1 dos contratos da pasta “contratos e anexos”, Peça 25.

A previsão do subitem 4.25 de conceder 30 dias para regularizar desconformidades dos veículos não é razoável e proporcional, seja pela generalidade quanto às desconformidades que serão admitidas, seja pelos riscos e danos à boa execução do serviço que podem ocorrer, seja pelo longo prazo que é permitido para a regularização (**Conclusão 4.4**).

Padece de clareza a Cláusula Quinta, que trata da disponibilização dos veículos da contratada para instalação, por terceiros, de rede sem fio de acesso à internet. Além de incluir na relação contratual terceiros não especificados, não estão definidos prazos e condições da disponibilização e da efetiva colocação da utilidade para os usuários (**Conclusão 4.5**).

Destaca-se que nos contratos não há indicação da dotação orçamentária onerada, em infringência ao art. 55, inciso V, da LF nº 8.666/93 (**Conclusão 4.6**).

3.2.10. Da Autorização para as contratações emergenciais

Em 03.07.17, o Sr. Secretário autorizou a contratação das empresas a partir de 04.07.17, conforme valores e prazos apresentados no Quadro 4, conforme publicação no DOC em 05.07.17 (Peça 11, p. 168/169).

3.2.11. Da execução dos serviços sem contratos assinados

Os contratos até então vigentes para os serviços de transporte em análise se encerraram em 03.07.17, data em que os contratos em análise ainda não estavam assinados, mas os serviços continuaram sendo prestados.

Em 10.07.17, a SPTrans informa que

Considerando-se que os contratos emergenciais propostos para a contratação dos Serviços de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros do Município de São Paulo, Subsistema Local, permanecem pendentes de assinatura, e visando a manutenção e a regularidade dos serviços essenciais para a população desse Município, e ainda a manutenção do limite anual de recursos para o ano de 2017, da ordem de R\$ 7,7 bilhões, sugerimos que os serviços prestados a partir de 04.07.2017 e seu respectivo pagamento sejam efetuados de acordo com o estabelecido na minuta de contrato proposta aos operadores. (Peça 11, p. 171)

A SMT/AJ ressaltou que os contratados manifestaram seu interesse na prestação do serviço. No caso, de um lado, os serviços essenciais não podiam ser paralisados, mas, de outro, havia ausência de formalidade gerada pela falta de assinatura dos instrumentos de contrato.

Defende que o parágrafo único do art. 45 do Decreto Municipal nº 44.279/03 agasalhava a situação fática, mas destacou que deveriam ser adotadas as medidas necessárias para que houvesse a concretização da avença, com a sua respectiva instrumentalização contratual (Peça 11, p. 172/174).

O Parecer da Assessoria Jurídica da SMT foi no sentido de que a contratação pretendida era de urgência inegável e a situação fática encontrava respaldo legal, devendo ser adotadas as medidas necessárias para a concretização da avença. Ressaltou apenas que quanto aos documentos juntados que tratam da capacidade técnica do interessado não detinha competência técnica para a análise, sugerindo encaminhamento para manifestação da SPTrans.

Em 11.07.17, o Secretário Municipal de Mobilidade e Transporte determinou o prosseguimento no repasse da remuneração devida nos termos da minuta apresentada e reiterou a convocação para assinatura dos contratos emergenciais.

Na mesma data, a SPTrans reiterou a convocação das empresas, para a imediata assinatura dos respectivos contratos emergenciais.

Destaca-se que, na cláusula 15.1, os contratos apresentam a informação de “contados a partir de 04.07.17, inclusive, convalidados todos os atos desde então praticados, nos termos do parágrafo único, do artigo 45, do Decreto Municipal nº 44.279/2003”.

A Origem se manifesta (Peça 11, p. 37) para citar que, conforme o art. 45 do DM nº 44.279, há exceção à vedação de atribuição de efeitos financeiros retroativos, qual seja: as hipóteses previstas no inciso IV do art. 24 da LF 8.666/93.

Entretanto, ressaltamos que o parágrafo único do art. 60 da LF nº 8.666/93 determina que é nulo o contrato verbal com a administração. Tal situação ficou caracterizada entre os dias 04.07.17 e 15.08.17, quando a execução do serviço ocorreu sem a formalização contratual.

Assim, a prestação de serviços sem lastro contratual no período de 04.07.17 e 15.08.17 caracteriza contrato verbal entre a Administração e as prestadoras do serviço de transporte coletivo urbano de passageiros na cidade de São Paulo –

Subsistema Local, em infringência ao Parágrafo único do art. 60 da LF 8.666/93 e ao art. 44 do DM nº 44.279/13 (**Conclusão 4.2**).

3.2.12. Notas de Empenho

Conforme previsto na legislação brasileira, o Poder Público deve apresentar, nas licitações e contratações diretas em que promova, a indicação da disponibilidade orçamentária dos recursos próprios a serem aplicados.

O contrato emergencial será parcialmente suportado por recursos do Tesouro Municipal via dotação “Compensações Tarifárias” (subsídios), decorrentes do orçamento da Prefeitura de São Paulo. Por esta razão, faz-se necessário a emissão da Nota de Empenho para a contratação.

No entanto, não restou evidenciado nos processos administrativos das contratações emergenciais em análise as notas de empenho que deveriam ter sido emitidas para as contratações, em infringência aos arts. 60 e 61 da LF 4.320/64 (**Conclusão 4.7**).

3.3. Do desmembramento da Área 5

Com relação ao desmembramento da área 5 em duas áreas - 5.0 e 5.1, que originou os contratos 027/17-SMT.GAB e 028/17-SMT.GAB, a SPTrans afirma que “o desmembramento retratou situação fática que já existia e atendeu a critérios técnicos”. Afirma ainda que as duas empresas prestavam o serviço nessa área sob o contrato nº 009/17-SMT.GAB, mas que os limites geográficos de atuação de cada empresa eram distintos (Peça 11, p. 37).

Complementa que o desmembramento foi solicitado pela empresa Movebuss.

A área técnica da SPTrans destacou que as empresas operavam com garagens independentes e que tal separação não alteraria o nível de serviço prestado.

Observa-se que a Origem atendeu a uma demanda da antiga contratada para desmembrar a área 5, e que para a determinação dos preços de cada contrato

não houve disputa em licitação ou apresentação de outras empresas. Essa situação reforça o apontamento reiterado de justificativa insuficiente para a contratação, principalmente em razão de ausência de avaliação de outras alternativas (**Conclusão 4.1**).

3.4. Responsáveis pelas Áreas Auditadas

Nome	Cargo
Sergio Henrique Passos Avelleda	Secretário Municipal de Mobilidade e Transportes
José Carlos Nunes Martinelli	Diretor Presidente da SPTrans
Silvio José Rosa	Diretor de Gestão da Receita e Remuneração - SPTrans

4. CONCLUSÃO

Por todo o exposto, nas análises realizadas, concluímos pela **irregularidade** das contratações emergenciais no subsistema local, assinadas em agosto/2017, tendo em vista as seguintes constatações:

4.1. É insuficiente a justificativa para a contratação em razão de a Origem concorrer para a ocorrência da situação emergencial, resultado da interrupção do procedimento licitatório no período compreendido entre 2015 e 2017, bem como a ausência de avaliação de outras alternativas, em infringência ao artigo 26, parágrafo único, inciso I, da Lei Federal nº 8.666/93 e artigo 6º, parágrafo 2º, da Lei Municipal nº 13.241/01 (**itens 3.2.2, 3.2.3, 3.2.4, 3.2.6, 3.2.8 e 3.3**);

4.2. A prestação de serviços sem lastro contratual no período de 04.07.17 e 15.08.17 caracteriza contrato verbal entre a Administração e as prestadoras do serviço de transporte coletivo urbano de passageiros na cidade de São Paulo – Subsistema Local, em infringência ao Parágrafo único do art. 60 da LF 8.666/93 e ao art. 44 do DM nº 44.279/13 (**item 3.2.11**);

4.3. Conforme exposto, não restou comprovada a regularidade fiscal e trabalhistas das empresas contratadas para operação dos serviços nas áreas 3.1, 4.1 e 6.1, em infringência ao art. 29 da LF nº 8.666/93 c/c art. 40 do DM nº 44.279/03 (**item 3.2.5**);

4.4. A previsão do subitem 4.25 de conceder 30 dias para regularizar desconformidades dos veículos não obedece ao princípio da razoabilidade e da proporcionalidade, seja pela generalidade quanto às desconformidades que serão admitidas, seja pelos riscos e danos à boa execução do serviço que podem ocorrer, seja pelo longo prazo que é permitido para a regularização (**item 3.2.9**);

4.5. Padece de clareza a Cláusula Quinta, que trata da disponibilização dos veículos da contratada para instalação, por terceiros, de rede sem fio de acesso à internet. Além de incluir na relação contratual terceiros não especificados, não estão definidos prazos e condições da disponibilização e da efetiva colocação da utilidade para os usuários (**item 3.2.9**);

4.6. Nos contratos não há indicação da dotação orçamentária onerada, em infringência ao art. 55, inciso V, da LF nº 8.666/93 (**item 3.2.9**);

4.7. Não restou evidenciado nos processos administrativos das contratações emergenciais em análise as notas de empenho que deveriam ter sido emitidas para as contratações, em infringência aos arts. 60 e 61 da LF 4.320/64 (**item 3.2.12**);

4.8. Os contratos emergenciais para o Subsistema Local não foram publicados no prazo definido pelo parágrafo único do art. 61 da LF nº 8.666/93 (**item 3.2.1**).

Em 14.05.19.

ANSELMO FERNANDES RIZANTE
Agente de Fiscalização

PEDRO PAULO ARAÚJO DE AQUINO
Agente de Fiscalização

36412020CO26RT001-17