

**Excelentíssimo Senhor
Conselheiro Relator**

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

1. INTRODUÇÃO

Trata o presente de Inspeção para o acompanhamento dos impactos da pandemia (COVID-19) na operacionalização dos novos Contratos da Concessão do Transporte Coletivo Público de Passageiros do município de São Paulo.

Após emissão de Ordem de Serviço de Fiscalização (peça 24), esta Auditoria procedeu à inspeção por meio do Relatório à peça 26.

Em seguida, com base no Relatório de Inspeção, o Conselheiro Relator procedeu à emissão de alerta à 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, (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 (fl. 51/52 da peça 29).

Oficiou-se a Sra. Elisabete França, Secretária Municipal de Mobilidade e Transportes à época e o Sr. Levi dos Santos Oliveira, Diretor Presidente da São Paulo Transporte S.A. à época (peças 32/33), respectivamente, para apresentarem resposta, no prazo de 60 dias, nos termos da emissão de alerta.

Em resposta às determinações do Conselheiro Relator, referendadas pelo Egrégio Plenário (fls. 51/52 da peça 29), a SMT manifestou-se à peça 38 e a SPTrans às peças 39/40.

Retornam os autos para manifestação desta Coordenadoria, em cumprimento ao determinado à peça 42.

2. ANÁLISE

Apresentamos a seguir as constatações do relatório, os esclarecimentos oferecidos pela Origem e os nossos comentários.

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 (fls. 1/5 da peça 40):

Alega que não é a fórmula de remuneração a responsável pelo aumento de subsídio durante a pandemia. Ademais, informa que a Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos (NTU) noticiou que dentre os 3.301 postos de trabalho encerrados em 38 sistemas de transporte de ônibus, não há menção a demissões no sistema de transporte público na cidade de São Paulo, e que em termos gerais o acesso ao transporte público tem sido garantido à população usuária do município.

Ademais, informa que o Fator de Transição, mencionado no item 3.2.2.2.1 do Relatório de Inspeção, depende de 2 variáveis (demanda e frota), uma vez que se a frota cair na mesma proporção da queda da demanda de passageiros, o Fator de Transição será igual a 1 e não influenciará na remuneração dos operadores.

Outrossim, alega que as situações de aumentos superiores a 500% em relação à tarifa de remuneração contratada, significa apontar que em algumas situações, alguns ônibus circularam com baixa ocupação, e que não se verifica uma maior remuneração pelo serviço prestado, conforme tabela apresentada, que contém 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.

Informa ainda, que outro ponto que não foi destacado no Relatório da Auditora 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:

"2.2.2.4. Quando a variação realizada for superior ou inferior a 1% será considerada a demanda da semana padrão com expurgo da referida variação, de forma a refletir no cálculo apenas o efeito na demanda padrão que ultrapassa a variação de 1%."

Alega, portanto, que como a demanda na pandemia caiu mais de 1%, o operador está sempre com remuneração reduzida em termos equivalentes a 1%, independente da variação da frota.

Ademais, informa que em relação ao voto emitido pelo Egrégio Plenário do TCM, o alerta de "necessidade urgente de REVISÃO da FÓRMULA DE REMUNERAÇÃO dos Contratos de concessão de ônibus visando a reequilibrar a equação financeira dos ajustes" pode sugerir que a fórmula de remuneração contratual não foi revisada para o período de pandemia. No entanto, informa que a revisão já foi efetuada pela Portaria 087/20-SMT.GAB, da qual transcreveu os Artigos 3º ao 8º, quanto à remuneração da frota operante:

"Art. 3º Para os veículos da frota em operação, serão descontados os valores correspondentes às desonerações de encargos sociais e à redução de pessoal.

Art. 4º No cálculo do Fator de Transição (ΔT , ou "delta T") previsto nos contratos dos operadores, a frota operacional equivalente no mês "n" será a frota programada na OSO para o respectivo dia útil remunerado, multiplicada pelo fator de cumprimento de frota do dia e pelo índice de equivalência do dia.

§ 1º Para finais de semana e feriados, será adotada a frota programada na OSO do último dia útil respectivo.

§ 2º O fator de comprimento de frota será calculado pela média simples da medição no pico da manhã e no pico da tarde, considerando-se, para o pico da manhã, as faixas horárias das 4 às 8 horas inclusive, e para o pico da tarde, as faixas horárias das 16 às 19 horas inclusive.

§ 3º O fator de comprimento no pico, manhã e tarde, será a relação entre a frota monitorada e a frota programada na OSO para o respectivo dia e período, limitado ao valor máximo de 1.

§ 4º A frota monitorada será calculada para cada pico, manhã e tarde, nas faixas horárias respectivas, consistindo na contagem de prefixos de veículos que efetuaram pelo menos 1 viagem (TP-TS, TS-TP, ou Circular) medida no Sistema Integrado de Monitoramento – SIM – no pico respectivo ou que, nas ocorrências de eventos inválidos (inclusive TP ou TS) no SIM, tenham atendido critérios de passageiros transportados no Sistema de Bilhetagem Eletrônica – SBE.

§ 5º O índice de equivalência diário a ser multiplicado na frota programada na OSO será a média dos índices de equivalência dos prefixos da frota monitorada nos picos da manhã e tarde do dia calculado.

Art. 5º No cálculo do Fator de Transição (ΔT , ou "delta T") previsto nos contratos dos operadores, a semana padrão no mês "n" considerará como média dos dias úteis o próprio dia útil, e como média dos sábados e domingos, o sábado e domingo próximo.

§ 1º Para o cálculo da semana padrão no mês "n" nos finais de semana, a média dos dias úteis será o dia útil próximo disponível.

§ 2º Os feriados e os dias atípicos de responsabilidade da operadora serão expurgados do cálculo da semana padrão.

Art. 6º O adicional de custo para veículos com ar condicionado será a média simples entre o adicional do ar condicionado calculado para os prefixos de veículos monitorados no pico manhã e o adicional do ar condicionado calculado para os prefixos de veículos monitorados no pico da tarde.

Art. 7º O valor do Arla 32 e do Serviço Noturno serão calculados conforme contratos, com adaptação para considerar os veículos da frota monitorada.

Art. 8º Ocorrendo divergência entre veículos da frota programada na OSO no dia útil e a frota em operante, em razão de veículos que não foram disponibilizados para atender à OSO, será descontado o valor equivalente fixado pela SPTrans, adaptando para cálculo diário."

Ante o exposto, alega que a fórmula de remuneração já foi revisada para o período da pandemia, e que o artigo 3º da Portaria 087/20-SMT.GAB deixa explícito que a revisão consistiu em redução (descontos) da remuneração, e que 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.

Manifestação da SMT (peça 38):

Encaminha as mesmas informações prestadas pela SPTrans.

Comentários da Auditoria:

A SPTrans se equivoca ao afirmar que a Auditoria focou apenas na variável “demanda” ao analisar o Fator de Transição, uma vez que considerando o caso hipotético de a frota cair na mesma proporção da queda da demanda de passageiros, o Fator de Transição seria igual a 1 e não influenciaria na remuneração dos operadores. Situação essa, diversa da analisada pela Auditoria.

Conforme Relatório de Inspeção, ao comparar o mês de junho/20 com junho/19, verifica-se uma redução na demanda de passageiros de aproximadamente 56% (fl. 12 da peça 26), enquanto a frota em junho atingiu patamares semelhantes aos da frota utilizada antes do início da pandemia, na casa de 14 mil veículos nos dias úteis (fl. 15 da peça 26).

Outrossim, quanto ao item 2.2.2.4 do Anexo IV-4.5.1 dos contratos, que expurga 1% do Fator de Transição quando esse apresenta variação maior ou menor que 1%, verifica-se que, conforme Gráfico 4 do Relatório de Inspeção à fl. 17 da peça 26, esse expurgo se mostra ínfimo diante das variações superiores a 50%, apresentadas entre março/20 e junho/20.

Cumprir registrar que a Origem não apresentou novos esclarecimentos em relação à remuneração da frota parada.

Ainda, cumpre esclarecer que as constatações trazidas no Relatório de Inspeção (peça 26), alertam que, diante da pandemia de COVID-19, o fator de transição foi potencializado, sem, contudo, dizer que os valores apresentados desequilibraram os contratos do ponto de vista econômico-financeiro. Por sua vez, como o intuito das análises mensais era trazer um panorama do Sistema de Transporte diante da situação excepcional, esta Auditoria entendeu ser relevante trazer os impactos trazidos pelo mecanismo transitório, bem como os impactos nas compensações tarifárias e nos valores de remuneração por passageiro transportado, conforme já transcrito à fl. 34 da peça 26:

A composição da remuneração total do Sistema deixou de ser majoritariamente custeada pela tarifa paga pelos usuários para ter predominância dos aportes da PMSP via compensações tarifárias, atingindo no mês de junho o percentual de 53,6% de participação no total da remuneração das concessionárias, com ligeira diminuição em relação ao mês de maio (60,2%), porém ainda de forma muito expressiva, representando mais da metade da remuneração do Sistema.

Nesse sentido, cada passageiro transportado/registrado, que custava R\$ 0,96 em janeiro/2020, passou a custar em junho/2020 R\$ 2,91 para o Tesouro Municipal via subsídio, representando um aumento de aproximadamente 203,1%.

Ante o exposto, conclui-se que os novos esclarecimentos apresentados pela Origem no sentido de que o fator de transição não teve influência relevante na remuneração das concessionárias não prosperam, uma vez que seu valor diário médio oscilou entre 1,5 e 2,5 (50% a 150%) a partir de abril/20 (fl. 17 da peça 26), causando impactos diretos nos valores gastos com compensações tarifárias.

É preciso destacar que embora a PMSP tenha tido a intenção de garantir emprego e o distanciamento social, não há evidência da efetividade das medidas, pois não há comprovação de que os níveis de serviço estejam sendo cumpridos. E também não é tão certo que o risco assumido na contratação seja válido para situação de pandemia. Então os contratos estariam equilibrados se demonstrado que as empresas estão cumprindo a quilometragem programada.

Nos TCs 11.050, 11.051 e 11.052/2020 que tratam do Acompanhamento de Execução dos Contratos de Concessão vigentes a partir de 09.09.19, esta Auditoria constatou que no período anterior à pandemia as empresas já não estavam cumprindo a totalidade de viagens programadas e, conseqüentemente, a quilometragem programada.

Considerando que os valores pagos às empresas levam em conta uma planilha de custos e que os custos variáveis (combustível, rodagem e lubrificantes) foram calculados com base na quilometragem programada, verificou-se que, no período de 09.09.19 a 29.02.20, que houve prejuízo ao erário e pagamento indevido por serviços não prestados conforme o pactuado nos contratos, estimado pela auditoria em R\$ 44 milhões¹.

Ademais, conforme previsto na Portaria SMT nº 81/2020, suspenderam-se as análises de performance operacional das linhas (art. 8º, inciso II) e a aplicação de penalidades do Regulamento de Sanções e Multas (Resam) (art. 6º).

Assim, em virtude das suspensões trazidas pela portaria, esta Auditoria não pôde acompanhar o cumprimento do nível de serviços em termos quantitativos de viagens, uma vez que a SMT passou a exigir apenas a disponibilização da frota durante o período da pandemia, sem determinar quantidades mínimas de viagens a serem ofertadas.

Como exemplo, imagine-se uma linha que, antes da pandemia, dispunha de 5 veículos para realizar 100 viagens. Com o advento da pandemia, a SMT continuou exigindo um quantitativo de frota, que pode ser igual ou menor ao valor anterior, sem, contudo, exigir uma quantidade mínima de viagens. Assim, caso a empresa tenha colocado os 5 ônibus afetos àquela linha para fazer 50 viagens em um determinado dia, ela cumpriu a disponibilidade de frota, mas não cumpriu o nível de serviço anterior à pandemia.

¹ R\$ 44 milhões = R\$ 20,8 milhões (Estrutural) + R\$ 10,2 milhões (Articulação Regional) + R\$ 13 milhões (Distribuição).

Assim, com a inexigência de um cumprimento mínimo do nível de serviço e com a suspensão da aplicação de penalidades do Resam por descumprimento de viagens, perde-se a possibilidade de punir aquelas empresas que deixaram de cumprir as viagens conforme previsto anteriormente.

Em síntese, os reiterados descumprimentos de viagens apurados nos termos dos acompanhamentos de execuções contratuais somados à ausência de fiscalização e de níveis mínimos de serviço, que impediram esta Auditoria de analisar o cumprimento de viagens durante a pandemia, podem ensejar desequilíbrios econômico-financeiros uma vez que uma suposta quilometragem não realizada levará à economia de custos variáveis pelas concessionárias.

3. CONCLUSÃO

Do exposto, concluímos que os novos esclarecimentos apresentados pela Origem não foram suficientes para justificar que o fator de transição não foi impactado no período da pandemia de COVID-19, uma vez que durante a pandemia os valores gastos por passageiro transportado subiram em média 50% a 150%, demonstrando que a atual sistemática de remuneração não se dá por passageiro transportado.

Por fim, é preciso destacar que, embora a PMSP tenha tido a intenção de garantir emprego e o distanciamento social, não há evidência da efetividade das medidas, pois não há comprovação de que os níveis de serviço estejam sendo cumpridos. E também é questionável que o risco assumido na contratação seja válido para a situação de pandemia. Então, os contratos estariam equilibrados se demonstrado que as empresas estão cumprindo quilometragem programada.

Por fim, os reiterados descumprimentos de viagens apurados nos termos dos acompanhamentos de execuções contratuais somados à ausência de fiscalização e de níveis mínimos de serviço, que impediram esta Auditoria de analisar o cumprimento de viagens durante a pandemia, podem ensejar desequilíbrios econômico-financeiros uma vez que uma suposta quilometragem não realizada levará à economia de custos variáveis pelas concessionárias.

É o que submetemos à elevada apreciação e deliberação de V. Exa.

Em 19.01.21

FELIPE LIMA SANTOS
Agente de Fiscalização

De acordo.

Em 08.02.21.

ADRIANO PINHEIRO B. DE MENEZES
Supervisor de Equipe de Fiscalização e
Controle 9

ANTONIO ALMEIDA DE SOUSA
Coordenador Chefe de
Fiscalização e Controle V