



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Relatório de Auditoria 00009/2021-5

Processo: 04029/2021-5
Fiscalização: 00057/2021-4
Instrumento: Auditoria de Conformidade
Relator: Domingos Augusto Taufner
Período fiscalizado: 1º/01/2020 a 30/04/2021
Setor responsável: NDR - Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Prog. de Desest. Reg.
Período da fiscalização: 23/08/2021 a 12/11/2021
Supervisor: Guilherme Abreu Lima e Pereira
Equipe: Henrique Rodrigues Fassbender de Rezende – Líder
Raffael Barboza Nunes
Objeto: Contrato 37/2016, cujo objeto é a concessão do serviço de transporte coletivo de passageiros do município de São Mateus.
Unidade Gestora: Prefeitura Municipal de São Mateus

RESUMO

Trata-se de Auditoria de Conformidade realizada na Prefeitura Municipal de São Mateus, no período compreendido entre 23/8/2021 e 12/11/2021, com o objetivo de fiscalizar a execução do contrato de concessão de transporte coletivo urbano, com ênfase na qualidade do serviço prestado ao usuário.

Para cumprir o objetivo proposto, foram definidas as seguintes questões de auditoria:

Q1 - A outorga devida pela Concessionária está sendo paga de acordo com o previsto no edital?

Q2 - A Concessionária está atendendo aos requisitos exigidos em contrato para a frota, no que se refere à idade máxima, ao tipo e ao quantitativo de veículos em operação?

Q3 - A Concessionária implementou, conforme previsto no edital e contrato, os sistemas de bilhetagem eletrônica, de monitoramento de frota e de vigilância de frota?

Q4 - A fiscalização contratual está sendo executada conforme as previsões contratuais, legais e de acordo com os melhores preceitos técnicos? e

Q5 - O contrato encontra-se equilibrado quantos aos aspectos econômico-financeiros após os impactos causados pelas medidas de restrição de circulação adotadas para conter o contágio da pandemia do Covid 19?

Em decorrência da investigação das questões as seguintes constatações foram feitas:

A1 - Ausência de controle quanto ao pagamento da outorga anual;

A2 - Utilização inadequada de veículos com idade superior à prevista no instrumento contratual;

A3 - Deficiência na fiscalização e controle do contrato; e

A4 - Utilização, por ambas as partes, nos procedimentos instaurados visando reestabelecer o equilíbrio econômico-financeiro, de metodologia inadequada e distinta da prevista no contrato.

Foi ainda identificado o seguinte achado não decorrente das questões de auditoria:

A5 - Ausência de indicadores definidores da qualidade do serviço no contrato.

As propostas de encaminhamento sugeridas pela equipe de auditoria foram:

- A citação de responsável (art. 207, I c.c. art. 389 do RITCEES);
- Determinação ao órgão/entidade (art. 207, IV c.c. art. 329, §7º, do RITCEES); e
- Oitiva de entidade fiscalizada ou interessado (art. 207, II, do RITCEES).

O valor de recursos fiscalizados equivale ao valor do contrato, que foi calculado pela multiplicação da demanda de passageiros estimada pelo valor da tarifa inicial (valores com data-base do ano de 2016), resultando no montante de R\$ 495.888.167,30.

Caso sejam adotados os encaminhamentos propostos neste trabalho, estima-se o benefício direto de R\$ 5.206.875,53.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	6
1.1	Deliberação e razões da fiscalização.....	6
1.2	Visão geral do objeto.....	6
1.3	Objetivo e questões.....	13
1.4	Metodologia utilizada e limitações.....	13
1.5	Estimativa do volume de recursos fiscalizados.....	14
1.6	Benefícios estimados da fiscalização.....	14
1.7	Processos conexos.....	15
2	ACHADOS.....	15
2.1	A1(Q1) - Ausência de controle quanto ao pagamento da outorga anual.....	15
2.2	A2(Q2) - Utilização inadequada de veículos com idade superior à prevista no instrumento contratual.....	30
2.3	A3(Q4) - Deficiência na fiscalização e controle do contrato.....	47
2.4	A4(Q5) - Utilização, por ambas as partes, nos procedimentos instaurados visando reestabelecer o equilíbrio econômico-financeiro, de metodologia inadequada e distinta da prevista no contrato.	63
3	ACHADOS NÃO DECORRENTES DA INVESTIGAÇÃO DE QUESTÕES.....	84
3.1	A5 - Ausência de indicadores definidores da qualidade do serviço no contrato.....	84
4	CONCLUSÃO.....	90
4.1	Síntese dos fatos apurados.....	90
4.2	Posicionamento da equipe.....	91
5	PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO.....	93
5.1	A citação de responsável (art. 207, I c.c. art. 389 do RITCEES).....	93
5.2	Determinação ao órgão/entidade (art. 207, IV c.c. art. 329, §7º, do RITCEES).....	95

5.3	Oitiva de entidade fiscalizada ou interessado (art. 207, II, do RITCEES)	96
APÊNDICE A - ROL DE RESPONSÁVEIS		99

1 INTRODUÇÃO

1.1 Deliberação e razões da fiscalização

A presente fiscalização dá cumprimento ao Plano Anual de Controle Externo - Pace 2021, aprovado pela Decisão Plenária 1/2021, na linha de ação de controle 'Fiscalização', na área temática 'Transporte' com o objetivo de "Fiscalizar o cumprimento das metas e dos indicadores de desempenho nos contratos de concessões comuns e de parcerias público-privadas originários das Leis 8.987/1995 e 11.079/2004, na área de interesse mobilidade urbana, com ênfase em transporte coletivo e estacionamento rotativo".

A referida linha de ação possui como foco de atuação jurisdicionados selecionados com base em critérios de risco, materialidade e relevância, além da observância da pluralidade de objetos e de maior abrangência territorial de atuação do NDR, tendo como base os Processos de Levantamento TCEES 4.924/2017 e 6.483/2017.

1.2 Visão geral do objeto

O serviço de transporte coletivo deve obedecer às diretrizes estabelecidas na lei federal de mobilidade urbana, Lei 12.587/2012.

No município São Mateus a concessão do transporte coletivo municipal foi autorizada pela Lei Complementar Municipal 121/2016.

Em junho de 2016, foi promovido, por meio do Edital CP 2/2016, licitação, na modalidade de Concorrência Pública, do maior desconto sobre a tarifa, por meio de lote único, para selecionar pessoas jurídicas ou consórcio de pessoas jurídicas para a prestação do Serviço Público de Transporte Coletivo Municipal de Passageiros de São Mateus-ES, em regime de concessão, nos termos das Leis Federais 8.666/93, 8.987/95 e 12.587/2012, Lei Orgânica do Município, Lei Complementar 121/2016 e demais leis e decretos correlatos.

A CP 2/2016 teve a participação de três interessados, quais sejam Viação São Gabriel Ltda., Magnun Sevim Braida (MEI) e Transportes Coletivos São Cipriano

Ltda. Entretanto, dessas, apenas a Viação São Gabriel foi habilitada e teve sua proposta comercial apreciada.

Conforme Ata II da Concorrência Pública 2/2016, foi declarada vencedora do certame a empresa Viação São Gabriel Ltda., tendo essa ofertado um desconto de 1,80% sobre os valores das tarifas fixadas no Edital, de forma que, as tarifas iniciais do serviço foram as seguintes:

15.2. As **TARIFAS** de remuneração da **CONCESSIONARIA** definidas a partir da sua **PROPOSTA** de percentual de desconto sobre os valores máximos, são os seguintes:

15.2.1. Linhas Urbanas:

Ônibus convencional – R\$ R\$ 2,60 (dois reais e sessenta centavos);

Ônibus Expresso – R\$ R\$ 3,14 (três reais e quatorze centavos);

Ônibus convencional São Mateus x Paulista – R\$ 3,04 (três reais e quatro centavos).

15.2.2. Linhas Distritais:

São Mateus x Barra Nova					LINHA - SÃO MATEUS X KM 47							
São Mateus	Mariricu	Brejo Velho	Ranchinho	Barra Nova	S.MATEUS	ALMASA	KM 13	KM 23	KM 28	KM 35	KM 41	KM 47
São Mateus	2,38	3,92	5,74	10,50	S.MATEUS	1,76	2,65	4,61	5,79	6,82	8,05	9,13
					ALMASA	1,76	3,24	4,41	5,40	6,67	7,65	
	Mariricu	1,57	4,41	8,54			KM 13	1,96	3,14	4,12	5,40	6,48
								KM 23	1,76	2,16	3,43	4,51
		Brejo Velho	2,20	6,97					KM 28	1,76	2,25	3,28
										KM 35	1,76	2,25
			Ranchinho	4,76							KM 41	1,76

LINHA - SÃO MATEUS X LAUDENCIO

S.MATEUS	RIO PRETO	PAULISTA	LAUDENCIO	13 DE SET.	CARTOLINO
S.MATEUS	2,60	3,73	8,34	9,37	10,40
	RIO PRETO	3,14	5,74	6,77	7,80
		PAULISTA	1,76	6,23	7,31
		LAUDENCIO	5,20	6,23	
			13 DE SET.	4,17	

São Mateus x Meleira

São Mateus	Mariricu	Fazenda	Meleira
São Mateus	2,35	3,53	6,38
	Mariricu	2,35	4,41
		Fazenda	2,84

LINHA: SÃO MATEUS X NATIVO

S.MATEUS	P.D'AGUA	ALEGRE	S.MIGUEL	FERRUGEM	NATIVO
S.MATEUS	2,35	2,35	2,55	3,92	7,46
	P.D'AGUA	2,35	2,35	2,94	6,43
		ALEGRE	2,35	2,35	5,69
			S.MIGUEL	2,35	4,91
				FERRUGEM	3,53
					NATIVO

LINHA - SÃO MATEUS X URUSSUQUARA

S.MATEUS	RIO PRETO	PAULISTA	COIMEX	IGREJINHA	FAZ. QUEIM	FAZ. CEDRO	B. NOVA	URUSSUQ
S.MATEUS	2,55	3,83	5,94	7,90	11,04	13,60	18,31	25,92
	RIO PRETO	1,76	2,35	6,08	9,23	11,73	16,49	24,10
		PAULISTA	1,76	4,27	7,46	9,96	14,73	22,34
			COIMEX	1,91	5,05	7,61	12,32	19,93
				IGREJINHA	3,19	5,69	10,45	18,06
					FAZ. QUEIM	2,55	7,26	14,87
						FAZ. CEDRO	4,76	12,32
							B. NOVA	7,61

LINHA - SÃO MATEUS X SANTA MARIA

S.MATEUS	ENT. B. ESPERANÇA	SÃO JORGE	HORACINHO	ROBINHO	DAMASCENO	DILÓ	SANTA MARIA
S.MATEUS	1,76	3,92	6,28	7,95	9,38	11,09	13,74
	ENT. B. ESPERANÇA	2,25	4,51	6,08	7,65	9,87	12,07
		SÃO JORGE	2,35	3,92	5,49	7,26	9,82
			HORACINHO	2,25	3,14	4,91	7,56
				ROBINHO	2,25	3,34	6,00
					DAMASCENO	2,25	4,42
						DILÓ	2,67

Importante destacar que a Viação São Gabriel era a empresa que prestava o serviço anteriormente, o fazendo desde 1979, conforme informação repassada pelo município, e também disponível no site da empresa¹.

O contrato firmado estipula o prazo de concessão de 30 (trinta) anos. O valor contratual estimado foi de R\$ 495.888.167,30 (quatrocentos e noventa e cinco milhões, oitocentos e oitenta e oito mil, cento e sessenta e sete reais e trinta centavos), referente à multiplicação da demanda estimada pela tarifa constante na proposta apresentada pelo vencedor da licitação.

A fiscalização do Contrato é responsabilidade da Secretaria Municipal de Obras, Transportes e Infraestrutura, conforme previsão contida na Cláusula 29 do Edital de Concorrência Pública 2/2016, nos seguintes termos:

29.1 A fiscalização da operação dos serviços caberá à Secretaria Municipal de Obras, Transportes e Infraestrutura, a quem compete a prática de todo e qualquer ato ou diligência que se façam necessários ao exercício dos respectivos poderes de fiscalização.

Entre as obrigações da Concessionária podem ser destacadas as seguintes:

- O fornecimento, a gestão da operação, manutenção dos equipamentos, hardware, software e validação de créditos eletrônicos do Sistema de Bilhetagem Eletrônica, conforme especificação técnica do Anexo 2.5 do edital;
- O fornecimento, a instalação, a manutenção, renovação e atualização tecnológica dos equipamentos embarcados do Sistema de Vigilância da Frota e do Sistema de Monitoramento de Frota, conforme especificações técnicas dos Anexos 2.7 e 2.8 do edital;

A Concessionária deveria iniciar a prestação do serviço com 53 (cinquenta e três) veículos, de acordo com as especificações detalhadas no Anexo 2.4 do Projeto Básico:

¹ Disponível em: <http://www.viacaosaogabriel.com.br/historia>. Acesso em: 27 out. 2021.

Tabela 1 - Composição da frota para o sistema urbanoproposto.

Tipologia Veículo	Estimativa de Frota		
	Operacional	Reserva	Total
Miniônibus	9	-	9
Básico	33	4	37
Total	42	4	46

Nas linhas Distritais a frota estimada é de 7 veículos, sendo 6 operacionais e 1 reserva, com capacidade de 44 lugares como é mostrado na Tabela 2.

Tabela 2 – Composição da Frota para as linhas Distritais

Frota	Estimativa de Frota		
	Operacional	Reserva	Total
Veículos com 44 lugares	6	1	7

Em relação à frota, consta na Cláusula 13.8 do Contrato que a idade máxima dos veículos deve ser de dez anos.

Quanto aos reajustamentos, o Contrato estabelece que as tarifas deverão ser reajustadas a cada 12 meses, contados da data-base inicial de apresentação da proposta, por meio de fórmula paramétrica, a qual consta no item 16.2.

Conforme é possível verificar na Ata da Concorrência Pública 2/2016, a entrega da proposta ocorreu em 15 de julho de 2016, sendo essa a data-base para os reajustamentos.

Na análise dos reajustamentos já realizados, verificou-se que todas as alterações tarifárias ocorridas se deram através de determinações judiciais, nos seguintes processos e datas:

- Proc. 0001021-41.2018.808.0047 – alterou a tarifa de R\$ 2,60 para R\$ 2,75, a partir de 23 de março de 2018 (decisão proferida em 8 de março de 2018, autorizando a alteração da tarifa após o decurso de 15 dias. Decisão é omissa quanto a reajustamentos das tarifas distritais).
- Proc. 0005360-43.2018.8.08.0047 – alterou a tarifa de R\$ 2,75 para R\$ 2,95, a partir de 20 de outubro de 2018 (decisão proferida em 5 de outubro de 2018, autorizando a alteração da tarifa após o decurso de 15 dias. Decisão é omissa quanto a reajustamentos das tarifas distritais).

- Proc. 0005623-41.2019.8.08.0047 – alterou a tarifa de R\$ 2,95 para R\$ 3,05; liminar deferida por meio do agravo de instrumento (Proc. 0000068-09.2020.8.08.0047. Decisão liminar não encontrada, data do reajustamento 10 de fevereiro de 2020).

Além desses processos, relativos a pedidos de reajustamento da tarifa, existe ainda processo judicial que trata da solicitação, por parte da Concessionária, do reequilíbrio econômico financeiro do contrato, tendo em vista a queda da demanda causada pela pandemia do Covid19.

Em relação às revisões tarifárias, importante destacar que, conforme previsto no item 17.4² do Contrato, a aferição da tarifa de equilíbrio do Contrato deve ser realizada por meio das planilhas apresentadas na proposta vencedora da licitação, assegurando a proteção da Taxa Interna de Retorno (TIR) indicada no fluxo de caixa apresentado pela Concessionária.

A partir de maio de 2020, tendo em vista os impactos da demanda, nos meses de março e abril, causados pelas medidas de restrição de circulação adotadas para conter o contágio da pandemia do Covid-19, a Concessionária passou a apresentar solicitações de reequilíbrio mensais, fundamentado nas cláusulas 11.1³ e 11.2⁴ do Contrato 37/2016.

De posse de tais solicitações, a Secretaria responsável encaminhou o pleito para a Procuradoria Municipal. Tal órgão jurídico entendeu que era necessária a juntada, pela empresa, de documentos adicionais que demonstrassem o real impacto da redução dos passageiros no equilíbrio econômico financeiro do contrato, bem como eventuais reduções dos custos da Concessionária, especialmente pelos benefícios assistenciais criados pelo Governo Federal, e que impactaram negativamente os

² Nos processos de revisão tarifárias, a aferição da **TARIFA** para reequilíbrio do **CONTRATO** será realizada por meio das planilhas apresentadas na **PROPOSTA** vencedora da licitação, assegurando-se a proteção ao longo do **CONTRATO**, do elemento de mérito TIR (taxa Interna de Retorno) indicado na planilha de fluxo de caixa apresentada pela **CONCESSIONÁRIA** na referida **PROPOSTA**.

³ O **PODER CONCEDENTE** assumirá o risco de redução da quantidade de passageiros pagantes em relação aos números apresentados no **PROJETO BÁSICO**, que norteiam a elaboração da **PROPOSTA**, promovendo o ajuste do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso, nos termos deste contrato.

⁴ Não se constitui risco a ser assumido pela **CONCESSIONÁRIA** o desequilíbrio econômico-financeiro do **CONTRATO** causado por conduta comissiva do **PODER CONCEDENTE** ou qualquer evento em razão do qual a lei ou o presente **CONTRATO** assegure a recomposição do equilíbrio econômico financeiro da **CONCESSÃO**.

custos da Concessionária, como o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda (Bem), instituído pela Lei 14.020/2020.

Como já informado, a Concessionária, paralelamente, apresentou demanda judicial requerendo seu suposto direito ao reequilíbrio contratual, inclusive com pedido de liminar, o que foi acatado pelo juízo local.

Após o envio da documentação complementar pela Concessionária, foi formado um grupo de trabalho para análise do equilíbrio econômico financeiro do contrato. Tal grupo, após analisar a documentação trabalhista da empresa, bem como documentos contábeis, constatou que na GFIP-SETIP (Guia de Recolhimento do FGTS e de Informações à Previdência Social e Sistema Empresa de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social, respectivamente) houve uma redução na mão de obra supostamente empregada na execução do serviço. Além dessa redução, inferiu também que pode ter havido redução dos trabalhadores que atuam no serviço pela adesão ao programa Benefício Emergencial de Preservação do Emprego, que permite a suspensão ou redução da jornada de trabalho, e consequentemente do salário.

Quanto aos aspectos contábeis, tal grupo entendeu que em 2020 (considerando os resultados dos dois primeiros trimestres deste ano) houve até uma melhora no índice de liquidez da empresa, entretanto, pela ausência de documentos financeiros, não foi possível alegar que o pleito se faz justificado.

Tal parecer inconclusivo levou o gestor a emitir, em 13 de outubro de 2020, uma decisão (anexo 5732/2021) negando os pedidos apresentados pela Concessionária, com a fundamentação de que, apesar da queda na receita, também houve uma redução dos encargos da Concessionária, do modo que “não é possível atestar que houve um desequilíbrio contratual capaz de ensejar, por exemplo, subsídio por parte do Município”.

Apesar de tal negativa, a empresa continuou a apresentar seus pedidos, sendo que, no último que foi enviado para essa equipe, em maio de 2021, o montante solicitado já somava a quantia de R\$ 11.259.952,45 (onze milhões, duzentos e cinquenta e nove mil, novecentos e cinquenta e dois reais e quarenta e cinco centavos). Destaca-se que todas as solicitações foram enviadas à Procuradoria para análise,

entretanto até a presente data ainda não houve pronunciamento conclusivo sobre o pleito.

1.3 Objetivo e questões

Fiscalizar a execução do contrato de concessão de transporte coletivo urbano, com ênfase na qualidade do serviço prestado ao usuário.

Para cumprir o objetivo proposto, foram definidas as seguintes questões:

Q1 - A outorga devida pela Concessionária está sendo paga de acordo com o previsto no edital?

Q2 - A Concessionária está atendendo aos requisitos exigidos em contrato para a frota, no que se refere à idade máxima, ao tipo e ao quantitativo de veículos em operação?

Q3 - A Concessionária implementou, conforme previsto no edital e contrato, os sistemas de bilhetagem eletrônica, de monitoramento de frota e de vigilância de frota?

Q4 - A fiscalização contratual está sendo executada conforme as previsões contratuais, legais e de acordo com os melhores preceitos técnicos?

Q5 - O contrato encontra-se equilibrado quantos aos aspectos econômicos-financeiros após os impactos causados pelas medidas de restrição de circulação adotadas para conter o contágio da pandemia do Covid 19?

1.4 Metodologia utilizada e limitações

Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria Governamental (NAG), adotadas como Norma Geral de Auditoria pelo TCEES, com as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP), adotadas como norma de auditoria pelo TCEES (Resolução TC-313/2017), e com observância às normas e padrões estabelecidos pelo TCEES.

O escopo desta auditoria se limitou aos itens apresentados nas questões já relacionadas. Especificamente em relação à análise do equilíbrio econômico financeiro do contrato, essa se limitou a avaliar apenas os impactos ocasionados pela pandemia do Covid19.

O escopo desta auditoria se limitou aos itens apresentados nas questões já relacionadas, limitando-se também o marco temporal aos anos de 2020 até abril de 2021.

O procedimento licitatório não foi objeto de análise, em razão do contrato estar em execução desde 2016 e também pelo fato de ter sido analisado através do processo TCEES 10.489/2016, que tratou de representação, com pedido de cautelar, onde foram alegadas supostas irregularidades no edital de Concorrência Pública 2/2016, cujo objeto era a concessão de serviços de transporte coletivo de passageiros no Município de São Mateus, que resultou na assinatura do Contrato 37/2016, escopo da presente fiscalização.

1.5 Estimativa do volume de recursos fiscalizados

O valor de recursos fiscalizados equivale ao valor do contrato, que foi calculado pela multiplicação da demanda de passageiros estimada pelo valor da tarifa inicial (valores com data-base do ano de 2016), resultando no montante de R\$ 495.888.167,30.

1.6 Benefícios estimados da fiscalização

Caso sejam adotados os encaminhamentos propostos neste trabalho, estima-se o benefício a seguir descrito.

1.6.1 Outros benefícios diretos

Valor benefício: R\$ 5.206.875,53 Real

O valor apontado refere-se à diferença entre o montante de indenização solicitado pela Concessionária, para compensar a queda de demanda dos meses de março de

2020 a abril de 2021, e o calculado por essa área técnica. Vale destacar que o cálculo realizado pela equipe considerou apenas algumas variáveis disponíveis no momento da auditoria, entretanto esse benefício deve aumentar consideravelmente após a realização da diligência constante na determinação proposta no achado A4. Isso porque, todas as diligências determinadas são para verificar custos que foram reduzidos como efeito da pandemia, mas a concessionária está prevendo de forma integral.

1.7 Processos conexos

Não foram verificados processos conexos.

2 ACHADOS

Em decorrência da investigação das questões apresentadas na seção 1.3, foram obtidos os achados a seguir descritos.

2.1 A1(Q1) - Ausência de controle quanto ao pagamento da outorga anual

2.1.1 Critérios

Lei - 8.987/1995, art. 30.

Contrato - Prefeitura Municipal de São Mateus 37/2016, cláusula XX - item 20.1 - alínea z.

Edital - Prefeitura Municipal de São Mateus CP 2/2016, item 7.2.1.1.

Edital - Prefeitura Municipal de São Mateus CP 2/2016, item Anexo 2.5 - Sistema de Bilhetagem Eletrônica.

Normativo interno - Controladoria-Geral do Município 6/2014, Manual de Gestão e Fiscalização de Contrato.

2.1.2 Objetos

Edital - 2/2016

Descrição: Concorrência Pública

UGs: Todas relacionadas a esse objeto.

Contrato - 37/2016

Vigência: 15/08/2016 a 15/08/2046

Data assinatura: 15/08/2016

Contratado: VIACAO SAO GABRIEL LTDA/27.492.479/0002-68

Materialidade: R\$ 495.888.167,30

Descrição: Concessão do serviço de transporte coletivo de São Mateus.

UGs: Todas relacionadas a esse objeto.

2.1.3 Situação encontrada

O pagamento da outorga é previsto no item 7 do edital de Concorrência Pública 2/2016 (Anexo 5.678/2021, fls. 6-7), conforme trecho transcrito a seguir:

7. DO VALOR ESTIMADO DA CONTRATAÇÃO E DO PAGAMENTO DA OUTORGA

[...]

7.2. A empresa vencedora da presente licitação deverá repassar aos cofres públicos, a título de outorga ao município, em conta bancária específica, os valores especificados nas condições abaixo:

7.2.1.1 O valor a ser pago pela Concessionária a título de outorga será de 0,56% (zero vírgula cinquenta e seis por cento) do valor total estimado com a venda de passagens (urbano e distrital), apurado anualmente do Balanço Patrimonial do contratado, consubstanciado a importância estimada para o primeiro ano de R\$ 94.058,67 (noventa e quatro mil, cinquenta e oito reais e sessenta e sete centavos).

a) O pagamento da outorga será efetuado pela Concessionária na vigência da Concessão do Serviço Público de Transporte Coletivo Municipal;

b) Os pagamentos referente a (sic) outorga serão efetuados anualmente, até o quinto dia útil do mês de fevereiro do ano subsequente ao encerramento do exercício de apuração;

c) Em cada parcela haverá incidência de correção monetária de acordo com a variação do IPCA (Índice de Preços ao Consumidor Amplo);

d) A Concessionária deverá cumprir sua obrigação de pagamento da outorga, em conta corrente específica que será informada pela municipalidade. (g.n.)

De forma a avaliar se o mencionado pagamento está sendo realizado da forma prevista no contrato, foi solicitado através do 'item 11' do Ofício TCEES 4.027/2021, o envio de cópia integral dos processos relativos ao pagamento de outorga pela Concessionária.

Em resposta, foram encaminhados os seguintes documentos que foram agrupados no Anexo 5.680/2021:

- ✓ Processo administrativo PMSM 1.672/2017, que solicita informação sobre a conta que deverá receber o pagamento da outorga (Anexo 5.680/2021, fls. 1-2);
- ✓ Relatório razão analítico – outorga 2019 (Anexo 5.680/2021, fl. 3);
- ✓ Relatório razão analítico – outorga 2020 (Anexo 5.680/2021, fl. 4);
- ✓ Processo administrativo PMSM 3.079/2021, que solicita o parcelamento do valor da outorga (Anexo 5.680/2021, fls. 5-17);
- ✓ Relatório razão analítico – outorga 2021 (Anexo 5.680/2021, fl. 18);
- ✓ Processo administrativo PMSM 17.810/2021, trecho extraído da documentação encaminhada pela Viação São Gabriel à PMSM, em resposta ao item 11 do Ofício TCEES 4.027/2011, que trata do pagamento da outorga (Anexo 5.680/2021, fls. 19-25).

A partir da análise da documentação encaminhada, é possível concluir que o valor pago a título de outorga pela Concessionária ao longo da execução contratual totaliza a quantia de R\$ 418.083,05 (quatrocentos e dezoito mil, oitenta e três reais e cinco centavos), distribuídos conforme detalhado no quadro a seguir:

Quadro 2.1.3.1 – Pagamentos de outorga realizado pela Concessionária

Ano	Valor depositado (R\$)
2017	94.058,67
2018	83.437,74
2019	98.425,67
2020	106.769,74
2021-2	5.055,89
2021-3	5.055,89
2021-4	5.055,89
2021-5	5.055,89
2021-6	5.055,89
2021-7	5.055,89
2021-8	5.055,89
TOTAL (R\$)	418.083,05

Fonte: Elaborado pelos autores com base na documentação enviada pelo jurisdicionado

Entretanto, com base nos documentos enviados não foi possível responder à questão de auditoria: “*A outorga devida pela Concessionária está sendo paga de acordo com o previsto no edital?*”, uma vez que não foram enviadas as memórias de cálculo utilizadas para apurar os valores devidos, contendo a informação dos valores arrecadados com a venda de passagens, os relatórios de faturamento, nem cópia dos balanços patrimoniais da Concessionária, conforme previsão contida no item 7.2.1.1 do edital de licitação.

Em razão da ausência das informações mencionadas, que possibilitassem a avaliação dos pagamentos das parcelas da outorga devida, foi solicitado através do Ofício TCEES 4.617/2021 o encaminhamento dos seguintes documentos:

6. Informamos que a documentação encaminhada para o atendimento do item 11 do Ofício 4.027/2011 está incompleta, dessa forma reiteramos a solicitação para **encaminhamento de cópia integral dos processos de pagamento pela Concessionária da outorga prevista no Contrato.**

7. Solicitamos o envio do extrato da conta bancária específica – conforme previsto no item 7.2 do edital de licitação, de forma que fiquem evidenciados todos os depósitos realizados pela Concessionária a título de outorga ao município. (g.n.)

Em atendimento ao solicitado, foi novamente encaminhado o relatório denominado “Razão Analítico” emitido pela Viação São Gabriel, além de autorizações enviadas pela Concessionária ao Sicoob, comprovantes de transferências realizadas através da Caixa Econômica Federal e ainda o extrato bancário da conta corrente 27.479.567 do Banestes.

Entretanto, mais uma vez não foram encaminhados os processos administrativos instaurados para registrar o pagamento das outorgas, que deveriam estar devidamente analisados pela equipe de fiscalização do contrato.

Por fim, através do Ofício TCEES 5.262/2021 foi solicitado esclarecimento quanto ao procedimento adotado pela fiscalização do contrato para atestar se o valor da outorga está sendo pago da forma prevista no contrato, que foi respondido através do Ofício PMSM/SMOIT 1.247/2021 (Anexo 5.949/2021) pelo Senhor João Adir Oliveira Scardini nos seguintes termos:

3. Qual o procedimento adotado pela equipe de fiscalização/gestão do contrato para atestar se o valor da outorga paga pela Concessionária está de acordo com as condições contratuais? Solicitamos o encaminhamento dos processos, inclusive as memórias com o detalhamento dos cálculos desde o início da vigência contratual.

Resposta: O procedimento adotado pela fiscalização do contrato se dá através da análise dos memoriais de cálculo apresentados pela contratada.

Quanto ao encaminhamento dos processos, solicitamos a dilação do prazo até 29/10/2021 (sexta-feira) conforme justificativa apresentada pela Concessionária.

Apesar da informação prestada pelo fiscal do contrato de que o controle do valor pago da outorga se dá “através da análise dos memoriais de cálculo apresentados pela contratada”, não existem indícios de que são instaurados processos administrativos por iniciativa da Concessionária ou da equipe de fiscalização, para avaliação, controle ou registro dos valores pagos pela Concessionária a título de outorga. Não foram identificados registros da análise realizada por parte da equipe de fiscalização do contrato, de que os valores pagos estão compatíveis com os devidos, de acordo com as definições contidas no instrumento contratual.

Com relação ao pedido de prorrogação de prazo para encaminhamento dos documentos, cumpre registrar que a solicitação foi realizada pelo gerente de Tecnologia da Informação da Concessionária, sob a justificativa que se tratava de um grande quantitativo de documentos e informações a reunir, havendo necessidade de apuração junto à contabilidade (Anexo 5.949/2021).

Esse fato reforça o entendimento da equipe de auditoria quanto à ausência de controle sobre os pagamentos das parcelas referentes à outorga, já que esses

documentos deveriam ser reunidos, analisados e posteriormente arquivados tanto pelo Poder Concedente quanto pela Concessionária.

No que se refere à documentação encaminhada, mesmo após a prorrogação do prazo solicitado, mais uma vez se limitou aos relatórios denominados “razão analítico” para os anos de 2016 a 2020, sendo acrescentadas planilhas com o detalhamento apresentado a seguir:

Quadro 2.1.3.2 – Memória de cálculo elaborada pela Concessionária – Outorga 2017

VIAÇÃO SÃO GABRIEL LTDA

OUTORGA 2017				
Mês	Faturamento	IPCA - % Mensal	Índice	Vr. Corrigido Dez/2017
janeiro	1.240.458,14	0,38	4.793,85	1.272.184,48
fevereiro	877.515,75	0,33	4.809,67	896.999,27
março	1.142.922,30	0,25	4.821,69	1.165.385,19
abril	1.076.110,88	0,14	4.828,44	1.095.726,64
maio	1.471.124,24	0,31	4.843,41	1.493.311,19
junho	1.191.457,23	-0,23	4.832,27	1.212.214,44
julho	1.213.793,74	0,24	4.843,87	1.231.983,33
agosto	1.245.182,58	0,19	4.853,07	1.261.445,81
setembro	1.114.731,20	0,16	4.860,84	1.127.486,64
outubro	1.486.055,18	0,42	4.881,25	1.496.773,09
novembro	1.147.741,61	0,28	4.894,92	1.152.791,67
dezembro	1.265.560,29	0,44	4.916,46	1.265.560,29
	14.472.653,14			14.671.862,04
Outorga			0,56%	82.162,43

Fonte: Documentação enviada pelo jurisdicionado

Quadro 2.1.3.3 – Memória de cálculo elaborada pela Concessionária – Outorga 2018

VIAÇÃO SÃO GABRIEL LTDA

OUTORGA 2018				
Mês	Faturamento	IPCA - % Mensal	Índice	Vr. Corrigido Dez/2017
janeiro	1.319.110,08	0,29	4.973,40	1.364.559,89
fevereiro	1.156.864,35	0,32	4.989,31	1.192.906,70
março	1.343.533,47	0,09	4.993,81	1.384.145,80
abril	1.466.321,23	0,22	5.004,79	1.507.329,06
maio	1.684.903,72	0,40	5.024,81	1.725.124,04
junho	1.362.584,01	1,26	5.088,12	1.377.750,58
julho	1.484.919,30	0,33	5.104,91	1.496.509,07
agosto	1.503.303,31	-0,09	5.100,32	1.516.401,33
setembro	1.437.395,92	0,48	5.124,80	1.442.993,33
outubro	1.503.362,20	0,45	5.147,86	1.502.455,45
novembro	1.525.033,41	-0,21	5.137,05	1.527.320,96
dezembro	1.538.516,57	0,15	5.144,76	1.538.516,57
	17.325.847,57			17.576.012,79
Outorga			0,56%	98.425,67

Fonte: Documentação enviada pelo jurisdicionado

Quadro 2.1.3.4 – Memória de cálculo elaborada pela Concessionária – Outorga 2019

VIAÇÃO SÃO GABRIEL LTDA

OUTORGA 2019				
Mês	Faturamento	IPCA - % Mensal	Índice	Vr. Corrigido Dez/2017
janeiro	1.635.834,26	0,32	5.234,67	1.641.068,93
fevereiro	1.466.274,74	0,43	6.304,98	1.472.579,72
março	1.480.903,26	0,75	11.106,77	1.492.010,03
abril	1.643.509,74	0,57	9.368,01	1.652.877,75
maio	1.608.305,49	0,13	2.090,80	1.610.396,29
junho	1.432.805,17	0,01	143,28	1.432.948,45
julho	1.631.041,03	0,19	3.098,98	1.634.140,01
agosto	1.530.359,61	0,11	1.683,40	1.532.043,01
setembro	1.768.355,16	-0,04		1.768.355,16
outubro	1.537.025,40	0,10	1.537,03	1.538.562,43
novembro	1.734.689,19	0,51	8.846,91	1.743.536,10
dezembro	1.529.913,46	1,15	17.594,00	1.547.507,46
	18.999.016,51			19.066.025,34
Outorga			0,56%	106.769,74

Fonte: Documentação enviada pelo jurisdicionado

Quadro 2.1.3.5 – Memória de cálculo elaborada pela Concessionária – Outorga 2020

VIAÇÃO SÃO GABRIEL LTDA

OUTORGA 2020				
Mês	Faturamento	IPCA - % Mensal	Índice	Vr. Corrigido Dez/2017
janeiro	1.375.284,72	4,48	61.612,76	1.436.897,48
fevereiro	1.351.760,57	4,23	57.179,47	1.408.940,04
março	910.497,16	4,16	37.876,68	948.373,84
abril	619.471,76	4,47	27.690,39	647.162,15
maio	725.976,26	4,85	35.209,85	761.186,11
junho	736.249,55	4,59	33.793,85	770.043,40
julho	736.138,08	4,23	31.138,64	767.276,72
agosto	681.595,28	3,99	27.195,65	708.790,93
setembro	730.011,46	3,35	24.455,38	754.466,84
outubro	830.600,63	2,49	20.681,96	851.282,59
novembro	790.533,21	1,60	12.648,53	803.181,74
dezembro	974.021,11	0,25	2.435,05	976.456,16
	10.462.139,79			10.834.058,01
Outorga			0,56%	60.670,72

Fonte: Documentação enviada pelo jurisdicionado

Vale destacar, que além da previsão contida no item 7.2.1.1 do instrumento convocatório, a Cláusula XX – *Das obrigações da Concessionária* do Contrato 37/2016 (Anexo 5.677/2021, fls. 15-18) estabelece que a Concessionária deve publicar anualmente o balanço patrimonial e as demonstrações contábeis e financeiras relativas ao exercício anterior:

Cláusula XX – Das Obrigações da Concessionária

20.1. Sem prejuízo do cumprimento dos encargos previstos no edital de licitação e seus anexos, e das disposições contidas na legislação vigente, incumbe à Concessionária:

[...]

z) publicar, anualmente, no Diário Oficial do Município de São Mateus, o balanço patrimonial e as demonstrações contábeis e financeiras do exercício financeiro anterior; (g.n.)

Além disso, o art. 30 da Lei 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, define que no exercício da fiscalização, o poder concedente tem acesso aos dados relacionados à contabilidade da Concessionária:

Art. 30. No exercício da fiscalização, o poder concedente terá acesso aos dados relativos à administração, contabilidade, recursos técnicos, econômicos e financeiros da concessionária.

Por sua vez, no Anexo 2.5 – *Sistema de Bilhetagem Eletrônica* (Anexo 6.117/2021) do edital de licitação, prevê que o município é responsável pelo recebimento diário dos dados do sistema, e que esse deve oferecer ampla gama de relatórios, conforme determinação do município, conforme os seguintes trechos extraídos do mencionado documento:

Anexo 2.5 – Sistema de Bilhetagem Eletrônica

2.2. Agentes envolvidos

2.2.6. Município

O Município é responsável pela:

c) Recepção diária dos dados do Sistema de Bilhetagem Eletrônica em um servidor espelho instalado nas suas dependências, para amplo e total controle das operações.

[...]

5. Relatórios

O Sistema de Bilhetagem Eletrônica deverá oferecer ampla gama de relatórios para cada ambiente, módulo e aplicativo, de fácil configuração e customização, **conforme determinação do Município, sendo necessária inicialmente a relação mínima dada a seguir:**

5.1. Relatórios operacionais

- Relatório de utilização em linhas e veículos;
- Relatório de utilização de cartão por passageiro;
- Relatório de passageiros por linha, viagens;
- Relatório de passageiros por veículo;
- Relatório de passageiros transportados;
- Relatório de uso por dia por veículo;
- Relatório de viagens programadas e realizadas.

5.2. Relatórios financeiros

- Relatório de detalhes do cartão;
- **Relatório de faturamento;**
- Relatório de movimentação mensal;
- Relatório resumo de venda/final;
- Relatório de balanços de créditos;
- Relatório de créditos com o público;
- Relatório de transferência de créditos (saldo); (g.n.)

Com base no exposto, ficou demonstrada a exigência de publicação do balanço patrimonial por parte da Concessionária, a responsabilidade do município em receber diariamente os dados do Sistema de Bilhetagem Eletrônica, além da possibilidade – de acordo com a demanda do município, de serem gerados relatórios

operacionais e financeiros – inclusive o relatório de faturamento, a partir do mencionado sistema.

Entretanto, nada disso foi apresentado nem mesmo registrado pela equipe de fiscalização do contrato.

Além disso, apesar da solicitação por parte da equipe de auditoria de cópia dos processos administrativos em três oportunidades, a equipe da Prefeitura se limitou a encaminhar documentos denominados “razão analítico” e planilhas eletrônicas emitidas pela Concessionária, evidenciando que não há na Prefeitura qualquer registro da memória de cálculo dos valores pagos, nem análise se os valores são compatíveis com as definições contidas no instrumento contratual.

Importante destacar as atribuições do fiscal do contrato, conforme definido no Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos da PMSM (Anexo 5.909/2021, fls. 38-42):

3.2 Atribuições do fiscal do contrato:

Em alguns tipos de contratos, considerados mais complexos, a exemplo de contratos de obras e os de limpeza urbana, é necessária a atuação de dois tipos de fiscais: o administrativo e o técnico/operacional. Neste caso, o gestor do contrato designará os servidores que responderão pelas atividades, não podendo o servidor se negar, sem fundamentação, a atribuição a ele conferida.

Em contratos mais simples, há apenas um tipo de fiscal, que exerce as competências de fiscalização administrativa e técnica.

3.2.1 Fiscal administrativo:

[...]

- ✓ Zelar pela observância e cumprimento dos termos constantes do edital, projeto básico ou equivalente, bem como dos contratos ou instrumentos hábeis a substituí-los, e seus eventuais aditamentos, de modo a garantir a qualidade dos produtos fornecidos e o fiel cumprimento das obrigações assumidas pelas partes;

[...]

- ✓ **Manter registro de todas as ocorrências relacionadas com a execução do objeto contratado, inclusive o controle do saldo contratual;**

3.2.2 Fiscal técnico-operacional:

[...]

- ✓ **Promover os registros pertinentes destinados à fiscalização do contrato; (g.n.)**

Dessa forma, fica evidenciada a omissão do fiscal – que no Contrato 37/2016 desempenhava as atribuições de fiscal administrativo e técnico – quanto ao controle dos valores pagos a título de outorga ao longo da execução contratual, resultando em risco potencial de prejuízo ao erário pelo pagamento a menor do valor devido ao Município.

2.1.4 Causas

2.1.4.1 Inexistência de controles

Apesar das solicitações por parte da equipe de auditoria, não foram encaminhados documentos com evidências de que a fiscalização do contrato analisa, controla ou registra se os valores pagos relacionados à outorga são compatíveis com os estabelecidos no Contrato 37/2016.

2.1.4.2 Omissão

O Contrato 37/2016 prevê a exigência de publicação anual do balanço patrimonial por parte da Concessionária, e o Anexo 2.5 do edital de licitação define a responsabilidade do Município em receber diariamente os dados do Sistema de Bilhetagem Eletrônica, entretanto o fiscal do contrato foi omissos ao não notificar a Concessionária para publicação do balanço e por não receber e analisar os dados disponibilizados pelo Sistema de Bilhetagem Eletrônica com o relatório de faturamento.

2.1.5 Efeitos

2.1.5.1 Risco de prejuízo ao erário em razão do pagamento da outorga a menor

Devido à inexistência de controle e à omissão do fiscal em receber e analisar os dados disponibilizados pelo Sistema de Bilhetagem Eletrônica, há elevado risco da Concessionária realizar o pagamento da outorga em valor inferior ao estabelecido no Contrato 37/2016.

2.1.6 Evidências

Edital CP 2/2016 (ANEXO 05678/2021-1)

Edital CP 2/2016 - Anexo 2.5 - Sistema de Bilhetagem Eletrônica (ANEXO 06117/2021-3)

Contrato 37/2016 (ANEXO 05677/2021-7)

Normativo municipal para acompanhamento e controle da execução dos contratos (ANEXO 05909/2021-9)

Documentos enviados PMSM (3/9/2021) - Pagamento outorga (ANEXO 05680/2021-9)

Resposta PMSM - Ofício 1.247/2021 (ANEXO 05949/2021-3)

Resposta Ofício Submissão - Ofício PMSM SMOIT 1.368/2021 (ANEXO 06480/2021-5)

Relação de Fiscais (ANEXO 06217/2021-6)

2.1.7 Esclarecimentos do fiscalizado

Em resposta ao Ofício de Submissão TCEES 5.838/2021, o Secretário Municipal de Obras, Infraestrutura e Transporte encaminhou o Ofício PMSM SMOIT 1.368/2021 (Anexo 6.480/2021), solicitando a prorrogação do prazo por mais 15 dias, com base nos seguintes argumentos:

[...] para apresentação de esclarecimentos e justificativas, bem como a juntada de documentos, é necessário a consulta à documentação do contrato junto à Secretaria Municipal de Finanças e à Viação São Gabriel.

O pedido não foi atendido em razão do envio da solicitação para prorrogação ter ocorrido apenas em 26/11/2021, portanto após o prazo definido para encaminhamento das respostas ao Ofício de Submissão (22/11/2021), o que resultaria na extrapolação do prazo destinado para a realização da fiscalização, e pelo fato do Ofício de Submissão não substituir a formação do contraditório, tendo a

finalidade de qualificar o relatório de fiscalização, e dessa forma não prejudicará a apresentação dos argumentos de defesa pelos responsáveis.

Foi dada ciência ao Controle Interno do teor do presente achado. Foi encaminhado ao Controle Interno o Ofício de Submissão TCEES 5.838/2021.

2.1.8 Conclusão do achado

Não foram apresentados, por parte do responsável, esclarecimentos relacionados ao achado. Entretanto, a justificativa apresentada na solicitação para prorrogação de prazo reforça o entendimento da equipe de auditoria quanto à ausência de controle e à omissão do fiscal do contrato no que se refere ao pagamento da outorga, uma vez que o pedido informava a necessidade de “consultar a documentação do contrato junto à Secretaria Municipal de Finanças e à Viação São Gabriel”.

Conforme demonstrado no achado, o Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos da PMSM (Anexo 5.909/2021, fls. 38-42), define que o fiscal deve zelar pela observância e cumprimento dos termos contratuais e manter o registro de todas as ocorrências relacionadas à fiscalização do contrato, o que não foi realizado no que se refere ao controle do pagamento da outorga.

Assim, sugerimos a **determinação da citação** do fiscal do contrato, Sr. João Adir Oliveira Scardini (Anexo 6.217/2021), para apresentar as justificativas relacionadas à irregularidade identificada.

Além da citação do fiscal, sugerimos a **determinação da oitiva** do terceiro interessado (Viação São Gabriel Ltda.) para, se quiser, apresentar esclarecimentos sobre os fatos relatados.

Por fim, após a análise das supramencionadas manifestações na fase de instrução conclusiva, sugere-se que esta Corte de Contas determine ao poder concedente que defina rotinas e procedimentos de fiscalização do Contrato 37/2016, com a emissão de relatórios para o acompanhamento do pagamento da outorga pela Concessionária do sistema coletivo de transportes municipal.

2.1.9 Proposta de encaminhamento

2.1.9.1 A citação de responsável (art. 207, I c.c. art. 389 do RITCEES)

Sugere-se a esta Corte de Contas que seja determinada a citação dos responsáveis, abaixo relacionados, nos termos do artigo 288, VIII, do RITCEES, para que, no prazo estipulado, apresentem, individual ou coletivamente, razões de justificativa, bem como documentos que entenderem necessários, em razão dos achados de fiscalização apontados, alertando-os que, em caso de manutenção das irregularidades, poderá haver aplicação das sanções previstas no RITCEES.

Responsável	JOAO ADIR OLIVEIRA SCARDINI
CPF	749.245.917-34
Encaminhamento	A citação de responsável (art. 207, I c.c. art. 389 do RITCEES).
Cargo	Fiscal do Contrato 25/04/2017 - em atividade.
Conduta	Deixar de analisar, controlar e manter os registros relacionados ao pagamento da outorga efetivado pela Concessionária. O responsável deixou de consultar e analisar os dados disponibilizados através do Sistema de Bilhetagem Eletrônica, e de exigir da Concessionária a apresentação das informações relacionadas ao pagamento da outorga, inclusive as memórias de cálculo e publicação anual do balanço patrimonial e demonstrações contábeis. De acordo com o Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos da PMSM (Anexo 5.909/2021, fls. 38-42) é atribuição do fiscal do contrato manter registro de todas as ocorrências relacionadas com a execução do objeto contratado.
Nexo de causalidade	A omissão do responsável em não analisar os dados disponibilizados através do Sistema de Bilhetagem Eletrônica, nem exigir da Concessionária a apresentação das informações relacionadas ao pagamento da outorga, inclusive as memórias de cálculo e publicação anual do balanço patrimonial e demonstrações contábeis, não fiscalizar, não analisar e não manter registro desses documentos resulta em risco potencial de prejuízo ao erário pelo pagamento a menor do valor devido ao Município.
Excludentes de ilicitude	Não foram constatadas excludentes de ilicitude, como exemplo, legítima defesa do patrimônio público, estado de necessidade, culpa exclusiva da Administração, caso fortuito e força maior.
Culpabilidade	É razoável afirmar que era exigível do responsável conduta diversa daquela que ele adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveria o responsável analisar, controlar e manter os registros relacionados ao pagamento da outorga efetivado pela Concessionária, a partir dos dados

	disponibilizados pelo Sistema de Bilhetagem Eletrônica, ou exigir da Concessionária a apresentação das informações relacionadas ao pagamento da outorga, inclusive as memórias de cálculo e publicação anual do balanço patrimonial e demonstrações contábeis. Como atenuante, registramos o fato do responsável acumular ao longo da execução contratual a função de Fiscal do Contrato juntamente com a de Secretário ou Subsecretário, sendo atualmente o Secretário de Obras, Infraestrutura e Transportes do Município. Em face do exposto, é de se concluir que a conduta do responsável é culpável, ou seja, reprovável, razão pela qual ele deve ser citado a fim de avaliar se merece ser apenado com aplicação de pena de multa.
Punibilidade	Não foi constatada qualquer causa de extinção da punibilidade.

2.1.9.2 Determinação ao órgão/entidade (art. 207, IV c.c. art. 329, §7º, do RITCEES)

Determinar que sejam desenvolvidos pela Secretaria Municipal de Obras, Infraestrutura e Transporte, em conjunto com a Controladoria-Geral do Município, rotinas e procedimentos de controle para fiscalização e gestão do Contrato 37/2016, indicando os tipos, formatos e periodicidade dos relatórios que devem ser gerados para o acompanhamento do pagamento do valor da outorga.

Responsável:

Secretaria Municipal de Obras, Infraestrutura e Transportes de São Mateus - 27.167.477/00011-2

2.1.9.3 Oitiva de entidade fiscalizada ou interessado (art. 207, II, do RITCEES)

Sugere-se a esta Corte de Contas que seja expedida notificação às entidades abaixo relacionadas, nos termos do artigo 207, II, do RITCEES, para que, querendo, no prazo estipulado, se manifestem, apresentando os documentos que entenderem necessários, em razão do achado de fiscalização apontado.

Responsável:

VIACAO SAO GABRIEL LTDA - 27.492.479/0002-68

2.2 A2(Q2) - Utilização inadequada de veículos com idade superior à prevista no instrumento contratual

2.2.1 Critérios

Contrato - Prefeitura Municipal de São Mateus 37/2016, cláusula XIII - itens 13.7 a 13.9.

Edital - Prefeitura Municipal de São Mateus CP 2/2016, item Anexo 2.8 - Sistema de Monitoramento de Frota.

2.2.2 Objetos

Contrato - 37/2016

Vigência: 15/08/2016 a 15/08/2046

Data assinatura: 15/08/2016

Contratado: VIACAO SAO GABRIEL LTDA/27.492.479/0002-68

Materialidade: R\$ 495.888.167,30

Descrição: Concessão do serviço de transporte coletivo de São Mateus.

UGs: Todas relacionadas a esse objeto.

2.2.3 Situação encontrada

As características da frota que deve ser utilizada pela Concessionária na prestação dos serviços objeto da concessão, assim como a metodologia para verificação da idade dos veículos, são definidas na Cláusula XIII – *Do Início dos Serviços* do Contrato 37/2016, conforme transcrição a seguir (Anexo 5.677/2021, fls. 7-8):

13.7. A Concessionária deverá iniciar a prestação dos serviços com toda a frota operacional e reserva composta, inicialmente, por um total

de 53 (cinquenta e três) veículos, conforme especificações do Anexo 2.4 do edital e a configuração inicial de categorias e quantitativos definidos no Anexo 2 do edital.

13.8. Observado o disposto no item anterior, a frota a ser utilizada ao longo da concessão não poderá ser composta por veículos com idade individual superior a 10 (dez) anos.

13.9. Para aferição da idade de cada veículo, ao longo da vigência do contrato de concessão, será adotada a seguinte fórmula:

$$IV = AC - AM$$

Onde:

IV = Idade do Veículo, em número de anos.

AC = Ano em curso (exemplo: 2014 ou 2015).

AM = Ano modelo do veículo (exemplo: 2015 ou 2016), conforme previsto no Certificado de Registro do Veículo (CRV ou CRLV). (g.n)

De forma a responder à Questão de Auditoria 2, que trata dos requisitos relacionados à idade máxima, ao tipo e ao quantitativo de veículos utilizados na prestação do serviço, a equipe de auditoria solicitou, através do Ofício TCEES 4.027/2021, o encaminhamento dos seguintes documentos:

3. Documento contendo a relação dos ônibus utilizados pela Concessionária para a prestação do serviço, em cada ano do contrato (de dezembro de 2015 a dezembro de 2020), especificando o ano de fabricação dos veículos, conforme critérios estabelecidos no Edital para determinação da idade dos mesmos, tipo de veículo (micro, leve, pesado, entre outros), placa, se ele é da frota operante ou reserva. Deverão ser apresentados também os documentos dos ônibus relacionados.

Em resposta ao solicitado, os servidores da PMSM enviaram cópia do processo administrativo PMSM 17.810/2021, onde foram informados, pela Concessionária, os veículos utilizados na prestação de serviços em cada ano. Foram encaminhados também os Certificados de Registro de cada veículo junto ao Detran-ES.

Em razão do quantitativo de documentos encaminhados, da baixa qualidade das imagens digitalizadas e do tamanho dos arquivos gerados, a equipe de auditoria optou por incluir no relatório apenas a relação dos veículos informada pela Concessionária (Anexo 6.056/2021), sem incluir os documentos de cada veículo.

Com relação ao quantitativo de veículos utilizados na prestação dos serviços, seria possível concluir, a partir das informações contidas na relação dos veículos

informada pela Concessionária (Anexo 6.056/2021), que a frota utilizada ao longo da execução contratual atendeu ao quantitativo mínimo exigido no contrato em todo o período. Entretanto, o Laudo de Inspeção de Veículos emitido em novembro/2018 (Anexo 6.814/2021) informa a relação de 51 ônibus disponibilizados para a prestação do serviço, o que está em desacordo com o item 13.7 do contrato, que previa a utilização de 53 veículos. Importante registrar que não foi apresentada qualquer notificação emitida pelo fiscal com relação a essa possível irregularidade.

No que se refere à idade, a partir de 2021 foi informada a utilização de 10 (dez) veículos cujo ano de fabricação e modelo são 2010 (Anexo 6.056/2021, fl. 10), conforme detalhado a seguir:

Quadro 2.2.3.1 – Relação de veículos fora das especificações em 2021

PLACAS	ANO	MODELO
MSP 9361	2010	2010
MSP 9362	2010	2010
MSP 9363	2010	2010
MSP 9364	2010	2010
MTJ 9250	2010	2010
MTJ 9270	2010	2010
MTJ 9290	2010	2010
MTJ 9260	2010	2010
MTJ 9280	2010	2010
KVK 3950	2010	2010

Fonte: Elaborado pelos autores, com base na documentação encaminhada pelo jurisdicionado

Dessa forma, utilizando a metodologia definida no item 13.9 do Contrato 37/2016, temos que a idade dos veículos ultrapassa o limite de 10 (anos) estabelecido no item 13.8 do instrumento contratual, conforme demonstrado no cálculo a seguir:

$\begin{aligned} \text{Idade do veículo} &= \text{Ano em curso} - \text{Ano do modelo} \\ \text{Idade do veículo} &= 2021 - 2010 \\ \text{Idade do veículo} &= 11 \text{ anos} \end{aligned}$

O fiscal do contrato emitiu, em 31/5/2021, a Notificação 1/2021 (Anexo 6.066/2021), para que a Concessionária substituisse 13 (treze) veículos⁵ fora das especificações definidas no edital, no prazo máximo de 24 horas, conforme relação de veículos apresentada a seguir:

⁵ Na Notificação 1/2021 o veículo placas MTJ 9270 foi mencionado em duas oportunidades.

Quadro 2.2.3.2 – Relação de veículos fora das especificações (Notificação 1/2021)

PLACAS	ANO	MODELO
MSP 9361	2010	2010
MSP 9362	2010	2010
MSP 9363	2010	2010
MSP 9364	2010	2010
MTJ 9250	2010	2010
MTJ 9270	2010	2010
MTJ 9290	2010	2010
MTJ 9260	2010	2010
MTJ 9280	2010	2010
MRR 7189	2007	2008
MRR 7179	2007	2008
MRA 5253	2007	2007
MSI 9675	2008	2009

Fonte: Elaborado pelos autores, com base na documentação encaminhada pelo jurisdicionado

Ocorre que, partir da comparação entre a relação dos veículos informados pela Concessionária (Anexo 6.056/2021) e aqueles listados na Notificação 1/2021 (Anexo 6.066/2021), fica evidenciada também a divergência entre os veículos declarados pela Concessionária e aqueles efetivamente utilizados na prestação dos serviços, uma vez que os ônibus placas MRR 7179, MRR 7179, MRA 5253 e MSI 9675 não foram declarados na relação encaminhada através do processo PMSM 17.810/2021 (Anexo 6.056/2021), com o agravante que todos esses veículos são ainda mais antigos que aqueles declarados pela Concessionária (que já estavam fora da especificação exigida no contrato).

Esses fatos também foram observados no Relatório de Auditoria 2/2021, emitido pela Controladoria Geral do Município (Anexo 5.902/2021, fls. 11-12), onde foram apontadas as seguintes irregularidades na execução do contrato:

7.2 – Veículos com anos de uso superior ao permitido no contrato

Com base na relação de frota enviada, onde consta o ano de veículo e com base nas vistorias in loco foram identificados os seguintes veículos em operação que descumprem a cláusula XIII, item 13.8 do contrato nº 37/2016:

1. Veículo placa MTJ 9280

- ✓ O veículo consta na relação de frota enviada;
- ✓ Com base na relação este possui 11 anos de idade do veículo;

- ✓ Não foi enviado o CRV solicitado;
 - ✓ Foi identificado em operação na vistoria do dia 16/11/2020;
2. Veículo placa MSP 9364

- ✓ O veículo consta na relação de frota enviada;
 - ✓ Com base na relação este possui 11 anos de idade do veículo;
 - ✓ Não foi enviado o CRV solicitado;
 - ✓ Foi identificado em operação na vistoria do dia 16/11/2020;
- Além desses, foram identificados outros 9 (nove) veículos com anos de uso superior a 10 anos conforme informado na relação de frota enviada pela empresa. Sendo esses:

KVK 3950	MSP 9361	MSP 9362
MSP 9363	MTJ 9250	MTJ 9270
MTJ 9290	MTJ 9260	KJF 4396

7.3. Veículos em operação que não constam na relação de frota

Durante as vistorias foram identificados veículos em operação que não constavam na relação de frota informada. Além disso, não foi possível identificar a idade dos mesmos, pois não foram enviados pela empresa contratada os CRVs.

3. Veículo placa LOD 6998

- ✓ Não consta na relação de frota informada;
- ✓ Não foi enviado o CRV solicitado;
- ✓ Foi identificado em operação na vistoria do dia 08/12/2020;
- ✓ Não foi possível calcular a idade do veículo.

4. Veículo placa MSI 9685

- ✓ Não consta na relação de frota informada;
- ✓ Não foi enviado o CRV solicitado;
- ✓ Foi identificado em operação na vistoria do dia 17/11/2020;
- ✓ Não foi possível calcular a idade do veículo.

5. Veículo placa MRQ 4558

- ✓ Não consta na relação de frota;
- ✓ Não foi enviado o CRV solicitado;
- ✓ Foi identificado em operação na vistoria do dia 07/12/2020;
- ✓ Não foi possível calcular a idade do veículo.

7.4. Documentos dos veículos enviados sem relação com a frota informada anteriormente pela empresa contratada

Tanto a Secretaria de Obras, quanto a empresa Viação São Gabriel entregaram ao Controle Interno uma relação de frota contendo 5 veículos pertencentes à frota da concessão do município, onde também é discriminado o ano do veículo. Com base nessa relação foram solicitados os CRVs (Certificado de Registro de Veículo) para análise da vida útil dos ônibus, segundo determina o contrato na cláusula XIII, item 13.8, que prevê que a frota não pode ser composta com veículos com idade individual superior a 10 (dez) anos.

Contudo essa análise restou prejudicada, tendo em vista que os CRVs enviados pela empresa contratada, não batem com a relação de frota informada.

- ✓ Veículos que constam na relação de frota, mas não enviaram CRVs

KVK 3950	MSP 9361	MSP 9362	MSP 9363	MSP 9364
MTJ 9250	MTJ 9270	MTJ 9290	MTJ 9260	MTJ 9280
MTJ 9681	KZE 3945	KJF 4396		

✓ Veículos que foram enviados CRVs, mas não constavam na relação de frota informada

MTF 5907	LQD 6996	ODF 8266	ODP 8270
MTU 9H64	MTZ 2067	MTX 8102	MTX 8781
ODF 8269	ODF 8267	PUF 4591	PUF 6300

Como informado no relatório da Controladoria Geral do Município, as vistorias foram realizadas nos meses de novembro e dezembro/2020, evidenciando que a irregularidade foi iniciada, no mínimo em novembro/2020, portanto 7 meses antes da emissão da notificação pelo fiscal do contrato, que ocorreu apenas em maio/2021.

Importante registrar que a Notificação 1/2021 (Anexo 6.066/2021) só foi emitida em 31/5/2021, portanto após a emissão do Relatório Final de Auditoria 8/2021 da Controladoria-Geral do Município, onde consta recomendação para instauração de processo para possível aplicação de penalidade à Concessionária (Anexo 5.902/2021, fl. 96), demonstrando que o fiscal do contrato só atuou após provocação da Controladoria:

8 – Recomendações

[..]

8.2 – Ao Secretário de Obras, Infraestrutura e Transporte

8.2.1 – Instaurar processo para possível aplicação de penalidades à empresa pelo confessado descumprimento de cláusulas contratuais; (g.n.)

Além disso, é importante destacar a existência da Notificação 2/2017 (Anexo 6.114/2021), emitida em 4/4/2017 pelo fiscal do contrato à época, relacionada à possível utilização irregular de veículos com idade superior à permitida no instrumento contratual naquele momento.

Oportuno ainda ressaltar a utilização em 2021 de veículo 2007/2007 (placas MRA 5253, conforme Notificação 1/2021 – Anexo 6.066/2021), portanto fora das especificações exigidas no contrato desde 2018, o que indica a possibilidade da utilização desse veículo ao longo de toda a execução contratual, resultando na irregular prestação do serviço ao longo de todo o período da concessão.

Por fim, a equipe de auditoria também identificou divergência entre a relação de veículos declarada pela Concessionária (Anexo 6.056/2021) e aquela informada nos Laudos de Inspeção Técnica elaborados pelo Engº Marcos Alvany Vago em novembro/2018 (Anexo 6.814/2021), dezembro/2019 (Anexo 6.815/2021) e maio/2021 (Anexo 6.816/2021). Portanto, também é possível concluir que a Concessionária utilizou veículos que não foram vistoriados e não estavam autorizados pela PMSM para a prestação do serviço.

Cabe destacar trecho da Notificação 1/2021 e também do Relatório da Controladoria Geral do Município, que informam a constatação da utilização de veículos fora da especificação definida no contrato, realizada a partir da análise documental do Laudo de Vistoria e da relação da frota enviada pela Concessionária:

Notificação 1/2021

Foi constatada a utilização de veículo com vida útil vencida, conforme relatório fotográfico presente na Ordem de Serviço nº 002/2000 emitido pela Controladoria do Município e confirmado pelo LAUDO DE INSPEÇÃO TÉCNICA, emitido em 14/05/2021 pela empresa Vargo Engenharia.

Apesar da emissão da notificação, esse trecho do documento demonstra a deficiência na fiscalização, que não utiliza a ampla gama de ferramentas disponibilizadas pelo Sistema de Monitoramento de Frota – exigência contida no Anexo 2.8 (Anexo 6.115/2021, fl. 3) do edital de licitação, que deve possuir as seguintes especificações técnicas mínimas:

1. Objetivos

O Sistema será implantado mediante o uso de equipamentos embarcados, instalados nos veículos, para registro de posição (coordenadas geográficas) ao longo do percurso, monitoramento de funções do veículo e transmissão de dados. As informações coletadas e transmitidas deverão ser processadas numa Central de Controle Operacional (CCO), cuja infraestrutura será fornecida pela Concessionária. **De forma geral, os objetivos do Sistema de Monitoramento são:**

- **Coleta de dados da operação da frota ao longo do trajeto das viagens;**
- Permitir análises operacionais, determinando ações sobre o despacho das viagens e sobre a condução dos veículos em trajeto de tal forma a garantir um padrão adequado de regularidade;
- Consolidação do quadro geral da oferta do serviço por dia e período, no dia subsequente à operação, oferecendo indicadores de cumprimento de viagens, regularidade da operação, tempos de viagem e outros indicadores de oferta.

2. Especificação básica

A especificação de monitoramento básica mostrada a seguir constitui um modelo de arquitetura do sistema, não exaustivo, que expõe as funções que a Prefeitura Municipal de São Mateus entende necessárias ao seu funcionamento. Vale dizer que a arquitetura aqui exposta é baseada em tecnologias disponíveis no mercado nacional que deverão ser integradas para o atendimento dos objetivos expostos. O Sistema de Monitoramento deverá possuir as funcionalidades a seguir descritas:

- Identificação do motorista;
- **Aquisição de dados monitorados do veículo;**
- Aquisição de dados de localização;
- Transmissão de dados;
- Operação;
- Monitoramento;
- Gerenciamento. (g.n.)

No que se refere ao Sistema de Gerenciamento de Frota, a equipe da Controladoria Geral do Município apontou o seguinte achado no relatório de auditoria (Anexo 5.902/2021, fls. 12-13):

7.5. Sistema de Gerenciamento de Frota informa o número inferior de ônibus em operação do que o previsto no contrato

Durante a vistoria na garagem, realizada no dia 26/01/2021, foi apresentada a equipe da controladoria o sistema de gerenciamento de frota utilizado pela concessionária, sendo este da empresa Autran.

O sistema possibilita um controle do posicionamento da frota, km, rotas, comunicação e outros indicadores, tendo na empresa um ambiente específico para controlar as informações geradas em tempo real pelo sistema, informando, por exemplo, os atrasos das linhas. Sendo assim, através do GPS é possível visualizar em tela a localização exata de todos os ônibus da frota.

Posto isso, foi observado que na tela do sistema constava o total de 49 veículos, sendo que 38 estavam online e 11 estavam inativos. Por ofício foi solicitado relatório do sistema que apontassem os veículos em rotas (ativos e inativos) para confirmar a quantidade em operação no dia da vistoria, contudo os documentos enviados não foram suficientes para confirmar os dados, tendo em vista que a imagem não estava completa. A seguir tela onde foi identificada a informação na vistoria:

Assim, em análise in loco do sistema de gerenciamento de frota, cujas informações são geradas em tempo real, foi possível presumir que a empresa não estava atendendo o número mínimo de ônibus em operação exigidos no item 2.4 do Projeto Básico e na cláusula XIII do Contrato.

Dessa forma, fica demonstrado que todo o controle da frota utilizada na prestação do serviço pode e deve ser acompanhado a partir do Sistema de Monitoramento de Frota, que permite a verificação diária de todos os veículos utilizados na concessão, incluindo suas características, e se estão de acordo com a relação de ônibus informados pela Concessionária, e aprovados pelo Município, para a prestação do serviço.

A partir de todas as informações coletadas e analisadas, a equipe de auditoria encaminhou o Ofício TCEES 5.262/2021, solicitando esclarecimentos relacionados à substituição dos veículos e ao resultado da Notificação 1/2021, que foi respondida através do ofício OF PMSM/SMOIT 1.247/2021 (Anexo 5.949/2021), nos seguintes termos:

7. A fiscalização notificou a Concessionária pelo descumprimento da idade máxima dos veículos utilizados na prestação dos serviços. Esses veículos foram substituídos? Em caso negativo, encaminhar cópia integral do processo administrativo onde sejam evidenciadas as ações adotadas pela fiscalização/gestão do contrato até o presente momento para o cumprimento das cláusulas contratuais.

A frota não foi substituída. O procedimento adotado foi encaminhar todo o processo para a Procuradoria Geral do Município conforme define o Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos, onde encontra-se até o momento sem parecer jurídico, não sendo possível o gestor do contrato tomar as devidas providências.

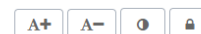
Além dos esclarecimentos mencionados, também foi encaminhada cópia do processo PMSM 10.923/2021 (Anexo 6.080/2021), onde consta a resposta da Concessionária à Notificação 1/2021. O mencionado processo foi despachado para a Procuradoria-Geral do Município, para elaboração de parecer jurídico, conforme previsão contida no Anexo XII – *Fluxograma – Aplicação de Penalidades* do Manual de Gestão e Fiscalização de contratos da PMSM (Anexo 5.909, fl. 61).

Em consulta ao sítio eletrônico da Prefeitura Municipal de São Mateus, é possível confirmar que o processo PMSM 10.923/2021 encontra-se na Procuradoria-Geral do Município desde 1º/7/2021, conforme apresentado na figura a seguir:

Figura 2.2.3.1 – Tramitação do processo PMSM 10.923/2021



PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO MATEUS - ES
PROCESSOS ELETRÔNICOS



CONSULTA ESPECÍFICA - Detalhes do Processo

Veja abaixo o resultado da sua pesquisa de processo.

Requerente
VIACAO SAO GABRIEL

Dados do Processo

Processo: 2021/10923
Data do Protocolo: 10/06/2021 17:35:20
Bairro:
Logradouro: S/N
Complemento:
Assunto:
Subassunto: SOLICITAÇÕES DIVERSAS
Situação Atual: TRAMITANDO

Súmula do Processo
RESPOSTA A NOTIFICAÇÃO Nº 001/2021

Dados da Tramitação

Órgão	Entrada	Observação
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO	01/07/2021	
SECRETARIA MUNICIPAL DE OBRAS, INFRAESTRUTURA E TRANSPORTES	14/06/2021	SEGUE PROCESSO PARA CONHECIMENTO E PROVIDÊNCIAS.
PROTOCOLO CENTRAL	10/06/2021	ENCAMINHO ESTE PROTOCOLO COMO PRIMEIRO ENVIO

VOLTAR

Fonte: Consulta realizada em <http://prefeiturasempapel.com.br/pmsaomateus/>
[acesso em 13/12/2021]

Com base em todo o exposto, fica evidenciada a irregularidade quanto à utilização de veículos com idade superior à exigida no instrumento contratual em razão da deficiência nos controles, omissão e negligência por parte da fiscalização do contrato e pela morosidade na emissão do parecer jurídico por parte da Procuradoria Municipal, resultando na precarização do serviço prestado aos usuários.

2.2.4 Causas

2.2.4.1 Deficiência de controles

Apesar da Concessionária apresentar a relação de veículos disponibilizados para a prestação do serviço, a informação é divergente do Laudo de Inspeção de Veículos emitido em novembro/2018, que informa veículos diferentes da relação apresentada pela Concessionária e quantitativo de veículos inferior ao definido no Contrato 37/2016, fatos que não foram observados pela fiscalização.

2.2.4.2 Morosidade para emissão de parecer jurídico

O processo administrativo PMSM 10.923/2021 encontra-se na Procuradoria-Geral do Município desde 1º/7/2021, sem a emissão de parecer jurídico quanto ao descumprimento do Contrato 37/2016 por parte da Concessionária.

2.2.4.3 Omissão

O fiscal do contrato não utiliza os dados disponibilizados pelo Sistema de Monitoramento de Frota, que permite a verificação diária de todos os veículos utilizados na concessão, incluindo suas características, e se estão de acordo com a relação de ônibus informados pela Concessionária e aprovados pelo Município para a execução do contrato.

2.2.4.4 Negligência

O fiscal do Contrato 37/2016 emitiu a Notificação 1/2021 em 31/5/2021, decorridos 7 meses após a equipe da Controladoria-Geral do Município identificar a irregularidade em vistorias realizadas em novembro e dezembro/2020, e somente após a emissão do Relatório Final de Auditoria 8/2021 da Controladoria-Geral do Município (emitido em 20/5/2021), onde consta recomendação para instauração de processo administrativo para possível aplicação de penalidade à Concessionária (Anexo 5.902/2021, fl. 96), demonstrando que o fiscal do contrato só atuou após provocação da Controladoria.

2.2.5 Efeitos

2.2.5.1 Precarização do Serviço

Em razão da deficiência dos controles, da omissão e negligência do fiscal do contrato e da morosidade da Procuradoria-Geral do Município, a Concessionária segue precarizando a prestação do serviço de transporte coletivo municipal

2.2.6 Evidências

Edital CP 2/2016 - Anexo 2.8 - Sistema de Monitoramento da Frota (ANEXO 06115/2021-4)

Contrato 37/2016 (ANEXO 05677/2021-7)

Normativo municipal para acompanhamento e controle da execução dos contratos (ANEXO 05909/2021-9)

Relatório de Auditoria - Controladoria-Geral do Município (ANEXO 05902/2021-7)

Notificação 2/2017 - Veículos fora especificação (ANEXO 06114/2021-1)

Notificação 1/2021 (ANEXO 06066/2021-4)

Resposta PMSM - Relação de veículos utilizados (ANEXO 06056/2021-1)

Processo PMSM 10.923/2021 - Notificação 1/2021 (ANEXO 06080/2021-4)

Resposta PMSM - Ofício 1.247/2021 (ANEXO 05949/2021-3)

Laudo de Inspeção Técnica Veículos - novembro/2018 (ANEXO 06814/2021-9)

Laudo de Inspeção Técnica Veículos - dezembro/2019 (ANEXO 06815/2021-3)

Laudo de Inspeção Técnica Veículos - maio/2021 (ANEXO 06816/2021-8)

Resposta Ofício Submissão - Ofício PMSM SMOIT 1.368/2021 (ANEXO 06480/2021-5)

Relação de Fiscais (ANEXO 06217/2021-6)

Relação Procurador-Geral (ANEXO 06230/2021-1)

2.2.7 Esclarecimentos do fiscalizado

Em resposta ao Ofício de Submissão TCEES 5.838/2021, o Secretário Municipal de Obras, Infraestrutura e Transporte encaminhou o Ofício PMSM SMOIT 1.368/2021 (Anexo 6.480/2021), solicitando a prorrogação do prazo por mais 15 dias, com base nos seguintes argumentos:

[...] para apresentação de esclarecimentos e justificativas, bem como a juntada de documentos, é necessário a consulta à documentação do contrato junto à Secretaria Municipal de Finanças e à Viação São Gabriel.

O pedido não foi atendido em razão do envio da solicitação para prorrogação ter ocorrido apenas em 26/11/2021, portanto após o prazo definido para encaminhamento das respostas ao Ofício de Submissão (22/11/2021), o que resultaria na extrapolação do prazo destinado para a realização da fiscalização, e pelo fato do Ofício de Submissão não substituir a formação do contraditório, tendo a finalidade de qualificar o relatório de fiscalização, e dessa forma não prejudicará a apresentação dos argumentos de defesa pelos responsáveis.

Foi dada ciência ao Controle Interno do teor do presente achado. Foi encaminhado ao Controle Interno o Ofício de Submissão TCEES 5.838/2021.

2.2.8 Conclusão do achado

Não foram apresentados, por parte do responsável, esclarecimentos relacionados ao achado, entretanto a justificativa apresentada na solicitação para prorrogação de prazo reforça o entendimento da equipe de auditoria quanto à ausência de controle e à omissão do fiscal do contrato no que se refere à fiscalização contratual, uma vez que o pedido informava a necessidade de “consultar a documentação do contrato junto à Secretaria Municipal de Finanças e à Viação São Gabriel”.

Conforme demonstrado no achado, o Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos da PMSM (Anexo 5.909/2021, fls. 38-42), define que o fiscal deve zelar pela observância e cumprimento dos termos contratuais e manter o registro de todas as ocorrências relacionadas à fiscalização do contrato, o que não foi realizado no Contrato 37/2016.

Vale destacar que o fiscal do contrato emitiu a Notificação 1/2021 decorridos 7 meses da identificação da irregularidade pela equipe da Controladoria Geral do Município, o que demonstra a negligência do fiscal do contrato, que só agiu após ser provocado pelos apontamentos e recomendações registradas no Relatório Final de Auditoria 8/2021 da Controladoria-Geral do Município (Anexo 5.902/2021, fl. 96).

Após a apresentação dos argumentos de defesa pela Concessionária, e em atendimento ao Manual de Gestão e Fiscalização de contratos da PMSM, o processo foi encaminhado para a Procuradoria-Geral do Município (PGM), onde encontra-se desde 1º/07/2021. A morosidade da PGM em emitir parecer jurídico quanto ao apontamento contribuiu para a continuidade da irregularidade, prejudicando os usuários do transporte coletivo municipal em razão da precarização do serviço prestado.

Com base em todo o exposto, a conclusão da equipe de auditoria é pela deficiência dos controles, omissão e negligência do fiscal do contrato e pela morosidade da Procuradoria-Geral quanto às irregularidades identificadas na execução contratual, resultando na continuidade da precarização da prestação do serviço concedido, sugerindo a **determinação da citação** do fiscal, Sr. João Adir Oliveira Scardini (Anexo 6.217/2021), e do Procuradores-Gerais do Município, Sr. Selem Barbosa de Faria e Sra. Ailka Barbosa Martins (Anexo 6.230/2021) para apresentarem as justificativas relacionadas à irregularidade identificada.

Além da citação, sugerimos a **determinação da oitiva** do terceiro interessado (Viação São Gabriel Ltda.) para, se for o caso, apresentar esclarecimentos sobre os fatos relatados.

Por fim, sugere-se que esta Corte de Contas determine ao poder concedente que, defina rotinas e procedimentos de fiscalização e gestão do Contrato 37/2016, indicando os tipos, formatos e periodicidade dos relatórios que devem ser gerados para o acompanhamento da idade dos veículos utilizados na prestação do serviço de transporte coletivo municipal, e se os ônibus utilizados na prestação do serviço são exatamente os mesmos informados na relação encaminhada pela Concessionária.

2.2.9 Proposta de encaminhamento

2.2.9.1 A citação de responsável (art. 207, I c.c. art. 389 do RITCEES)

Sugere-se a esta Corte de Contas que seja determinada a citação dos responsáveis, abaixo relacionados, nos termos do artigo 288, VIII, do RITCEES, para que, no prazo estipulado, apresentem, individual ou coletivamente, razões de justificativa, bem como documentos que entenderem necessários, em razão dos achados de fiscalização apontados, alertando-os que, em caso de manutenção irregularidades, poderá haver aplicação das sanções previstas no RITCEES.

Responsável	SELEM BARBOSA DE FARIA
CPF	097.658.507-35
Encaminhamento	A citação de responsável (art. 207, I c.c. art. 389 do RITCEES).
Cargo	Procurador-Geral 27/05/2019 a 15/10/2021.
Conduta	Deixar de emitir parecer jurídico no processo administrativo PMSM 10.923/2021, que trata do descumprimento contratual por parte da Concessionária, e encontra-se na Procuradoria Geral do Município desde 1º/7/2021.
Nexo de causalidade	A ausência de parecer jurídico no processo administrativo que trata de descumprimento de cláusula do Contrato 37/2016 contribui para a continuidade da irregularidade por parte da Concessionária, com efeito direto na precarização do serviço ao usuário do transporte coletivo no Município de São Mateus.
Excludentes de ilicitude	Não foram constatadas excludentes de ilicitude, como exemplo, legítima defesa do patrimônio público, estado de necessidade, culpa exclusiva da Administração, caso fortuito e força maior.
Culpabilidade	É razoável afirmar que era exigível do responsável conduta diversa da adotada, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveria o responsável atuar de forma célere, na apreciação dos fatos narrados na notificação emitida e nos argumentos de defesa apresentados pela Concessionária, para emissão de parecer jurídico no processo que trata do descumprimento contratual por parte da Concessionária, e encontra-se na Procuradoria Geral do Município desde 1º/7/2021. Em face do exposto, é de se concluir que a conduta do responsável é culpável, ou seja, reprovável, razão pela qual ele deve ser citado a fim de avaliar se merece ser apenado com aplicação de pena de multa.
Punibilidade	Não foi constatada qualquer causa de extinção da punibilidade.

Responsável	AILKA BARBOSA MARTINS
CPF	095.647.897-29
Encaminhamento	A citação de responsável (art. 207, I c.c. art. 389 do RITCEES).
Cargo	Procurador-Geral 15/10/2021 - em atividade.

Conduta	Deixar de emitir parecer jurídico no processo administrativo PMSM 10.923/2021, que trata do descumprimento contratual por parte da Concessionária, e encontra-se na Procuradoria Geral do Município desde 1º/7/2021.
Nexo de causalidade	A ausência de parecer jurídico no processo administrativo que trata de descumprimento de cláusula do Contrato 37/2016 contribui para a continuidade da irregularidade por parte da Concessionária, com efeito direto na precarização do serviço ao usuário do transporte coletivo no Município de São Mateus.
Excludentes de ilicitude	Não foram constatadas excludentes de ilicitude, como exemplo, legítima defesa do patrimônio público, estado de necessidade, culpa exclusiva da Administração, caso fortuito e força maior.
Culpabilidade	É razoável afirmar que era exigível do responsável conduta diversa da adotada, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveria o responsável atuar de forma célere, na apreciação dos fatos narrados na notificação emitida e nos argumentos de defesa apresentados pela Concessionária, para emissão de parecer jurídico no processo que trata do descumprimento contratual por parte da Concessionária, e encontra-se na Procuradoria Geral do Município desde 1º/7/2021. Em face do exposto, é de se concluir que a conduta do responsável é culpável, ou seja, reprovável, razão pela qual ele deve ser citado a fim de avaliar se merece ser apenado com aplicação de pena de multa.
Punibilidade	Não foi constatada qualquer causa de extinção da punibilidade.

Responsável	JOAO ADIR OLIVEIRA SCARDINI
CPF	749.245.917-34
Encaminhamento	A citação de responsável (art. 207, I c.c. art. 389 do RITCEES).
Cargo	Fiscal do Contrato 25/04/2017 - em atividade.
Conduta	Notificar a Concessionária pela utilização de veículos fora das especificações definidas no contrato, apenas após a provocação da Corregedoria-Geral, o que só foi realizado 7 meses após a identificação da irregularidade pela Controladoria-Geral do Município. Além disso não notificou a Concessionária por encaminhar Laudo de Inspeção de Veículos de 51 ônibus em novembro/2018 (Anexo 6.814/2021), não observou nem notificou a Concessionária pela divergência existente entre a relação de veículos informada pela Concessionária e a apresentada nos Laudos de Inspeção de Veículos e não utilizou os dados disponibilizados pelo Sistema de Monitoramento de Frota, que é um exigência contratual e permite a verificação diária de todos os veículos utilizados no contrato, inclusive o quantitativo e suas características, e se estão de acordo com a

	relação dos ônibus informados pela Concessionária e autorizados pelo Município para a prestação do serviço.
Nexo de causalidade	A negligência do responsável ao notificar a Concessionária pela utilização de veículos fora das especificações definidas no contrato, apenas após provocação da Corregedoria-Geral e decorridos 7 meses da identificação da irregularidade pela Controladoria Geral do Município e a omissão em não notificar a Concessionária por encaminhar Laudo de Inspeção de Veículos de 51 ônibus em novembro/2018 (Anexo 6.814/2021), não observar nem notificar a Concessionária pela divergência existente entre a relação de veículos informada pela Concessionária e a apresentada nos Laudos de Inspeção de Veículos, somados ao fato de não utilizar os dados disponibilizados pelo Sistema de Monitoramento de Frota contribuíram para a precarização do serviço prestado ao usuário do transporte coletivo no Município de São Mateus.
Excludentes de ilicitude	Não foram constatadas excludentes de ilicitude, como exemplo, legítima defesa do patrimônio público, estado de necessidade, culpa exclusiva da Administração, caso fortuito e força maior.
Culpabilidade	É razoável afirmar que era exigível do responsável conduta diversa daquela que ele adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveria o responsável fiscalizar as especificações técnicas dos veículos utilizados na prestação dos serviços e notificar a Concessionária sempre que fosse identificado algum descumprimento das cláusulas contratuais, de forma a garantir a qualidade do serviço prestado ao usuário do transporte coletivo municipal. Como atenuante, registramos o fato do responsável acumular ao longo da execução contratual a função de Fiscal do Contrato juntamente com a de Secretário ou Subsecretário, sendo atualmente o Secretário de Obras, Infraestrutura e Transportes do Município. Em face do exposto, é de se concluir que a conduta do responsável é culpável, ou seja, reprovável, razão pela qual ele deve ser citado a fim de avaliar se merece ser apenado com aplicação de pena de multa.
Punibilidade	Não foi constatada qualquer causa de extinção da punibilidade.

2.2.9.2 Determinação ao órgão/entidade (art. 207, IV c.c. art. 329, §7º, do RITCEES)

Determinar que sejam desenvolvidos pela Secretaria Municipal de Obras, Infraestrutura e Transporte, em conjunto com a Controladoria-Geral do Município, rotinas e procedimentos de controle para fiscalização e gestão do Contrato 37/2016,

indicando os tipos, formatos e periodicidade dos relatórios que devem ser gerados para o acompanhamento das especificações dos veículos utilizados para a prestação dos serviços.

Responsável:

Secretaria Municipal de Obras, Infraestrutura e Transportes de São Mateus -
27.167.477/00011-2

2.3 A3(Q4) - Deficiência na fiscalização e controle do contrato

2.3.1 Critérios

Lei - 8.987/1995, art. 29, I e VII.

Lei - 8.987/1995, art. 30, §único.

Lei - 8.666/1933, art. 67, §1º e 2º.

Contrato - Prefeitura Municipal de São Mateus 37/2016, cláusula IV - item 4.2.c.

Contrato - Prefeitura Municipal de São Mateus 37/2016, cláusula XIX - item 19.1 - alíneas a, c, g.

Contrato - Prefeitura Municipal de São Mateus 37/2016, cláusula XXXVI, itens 36,1, 36.2, 36.4 a 36.6.

Normativo interno - Controladoria-Geral do Município 6/2014, Manual de Gestão e Fiscalização de Contrato.

2.3.2 Objetos

Contrato - 37/2016

Vigência: 15/08/2016 a 15/08/2046

Data assinatura: 15/08/2016

Contratado: VIACAO SAO GABRIEL LTDA/27.492.479/0002-68

Materialidade: R\$ 495.888.167,30

Descrição: Concessão do serviço de transporte coletivo de São Mateus.

UGs: Todas relacionadas a esse objeto.

2.3.3 Situação encontrada

A Lei Federal 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, prevê, no art. 3º, que as concessões estão sujeitas à fiscalização pelo poder concedente responsável pela delegação, com a cooperação dos usuários.

O inciso VII do art. 23 da mesma lei estabelece que é cláusula essencial do contrato de concessão a definição quanto à “forma de fiscalização das instalações, dos equipamentos, dos métodos e práticas na execução do serviço, bem como a indicação dos órgãos competentes para exercê-la”.

O art. 29 da Lei 8.987/95 define que é incumbência do poder concedente regulamentar o serviço concedido e fiscalizar permanentemente a sua prestação, assim como receber, apurar e solucionar queixas e reclamações dos usuários:

Art. 29. Incumbe ao poder concedente:

I – regulamentar o serviço concedido e fiscalizar permanentemente a sua prestação;

[...]

VII – **zelar pela boa qualidade do serviço, receber, apurar e solucionar queixas e reclamações dos usuários, que serão cientificados, em até trinta dias, das providências tomadas;** (g.n.)

No art. 30 consta a determinação que a fiscalização deve ser realizada por órgão técnico do poder concedente, com acesso aos dados financeiros, contábeis e econômicos da Concessionária:

Art. 30. **No exercício da fiscalização, o poder concedente terá acesso aos dados relativos à administração, contabilidade, recursos técnicos, econômicos e financeiros da concessionária.**

Parágrafo único. A fiscalização do serviço será feita por intermédio de órgão técnico do poder concedente ou por entidade com ele conveniada, e, periodicamente, conforme previsto em norma regulamentar, por comissão composta de representantes do poder concedente, da concessionária e dos usuários. (g.n.)

No item 4 – *Da Justificativa* do Termo de Referência (Anexo 6.130/2021, fls. 3-4) são apresentados os seguintes argumentos para a realização da licitação que resultou na assinatura do Contrato 37/2016:

A responsabilidade do poder público nas ações de planejamento e operação do sistema de transporte coletivo cresce na mesma proporção em que os anseios dos usuários sejam adequadamente atendidos. Vale dizer que a perda de usuários para o transporte individual reduz a mobilidade dos cidadãos, prejudica o meio ambiente e afeta a capacidade produtiva da população, gerando transtornos para todo o sistema urbano metropolitano.

[...]

Para buscar o atendimento a todos esses objetivos, a Administração Pública optou por realizar procedimento licitatório para concessão do serviço de transporte coletivo urbano, seguindo a tendência universal de uma **Administração Pública Gerencial, ou seja, aquela responsável pelo planejamento e fiscalização das atividades**, buscando parceiros privados para execução das atividades que possam atender ao interesse público. (g.n.)

As prerrogativas do Poder Concedente são detalhadas na Cláusula IV – *Do Regime Jurídico* do Contrato 37/2016, entre as quais destacamos a de fiscalização e de aplicação de sanções (Anexo 5.677/2021, fl. 3):

4.2. O regime jurídico deste Contrato confere ao Poder Concedente a prerrogativa de:

[...]

c) **fiscalizar-lhe a execução;**

d) aplicar sanções, motivadas pela sua inexecução parcial ou total. (g.n.)

As incumbências do Poder Concedente são detalhadas na Cláusula XIX – *Dos Direitos e das Prerrogativas do Poder Concedente* do Contrato 37/2016, de onde foram extraídos os seguintes trechos (Anexo 5.677/2021, fl. 15):

19.1 Sem prejuízo de outras prerrogativas definidas na legislação vigente, incumbe ao Poder Concedente:

a) **fiscalizar, permanentemente, a execução do serviço objeto do presente Contrato, zelando por qualidade, conforto e segurança;**

[...]

c) aplicar penalidades regulamentares e contratuais;

[...]

g) cumprir as leis e as cláusulas do presente Contrato. (g.n.)

Por sua vez, as atribuições da Secretaria Municipal de Obras – responsável pela fiscalização contratual, são definidas na Cláusula XXXVI – *Da Fiscalização da Concessão* (Anexo 5.677, fl. 27) do Contrato 37/2016:

36.1. Os poderes de fiscalização do cumprimento das obrigações da Concessionária, e de aplicação das penalidades previstas neste Contrato serão exercidos, no âmbito do Poder Concedente, pela Secretaria, salvo quando o presente Contrato ou a lei, expressamente, atribuir competência distinta.

36.2. No exercício das suas atribuições os encarregados da fiscalização da Concessão terão livre acesso, em qualquer época, aos dados relativos à administração e à operação da Concessionária, assim como aos equipamentos e às instalações integrantes ou vinculadas à Concessão.

[...]

36.4. A Secretaria terá sob sua responsabilidade, a supervisão, inspeção e auditoria deste Contrato.

36.5. A Secretaria rejeitará, no todo ou em parte, instalações, veículos, equipamentos e serviços executados em desconformidade com as cláusulas deste Contrato, do edital, bem como com as especificações e com as normas técnicas, sem prejuízo da aplicação das demais penalidades cabíveis à espécie.

36.6. Os prazos para a conclusão dos reparos, substituições e correções, em equipamentos, veículos, instalações e serviços, serão estabelecidos pela fiscalização, no mesmo documento no qual foi procedida à intimação à Concessionária.

Assim, de forma a responder à Questão de Auditoria 4, que trata da verificação se a fiscalização contratual está sendo realizada de acordo com as previsões contratuais e legais, a equipe de auditoria solicitou, através do 'item 10' do Ofício TCEES 4.027/2021, o encaminhamento de eventuais notificações e/ou advertências emitidas pelo gestor ou fiscal do contrato relacionadas à execução insatisfatória ou inexecução do Contrato de Concessão.

Na resposta encaminhada foram enviadas cinco notificações e um relatório de fiscalização, que foram agrupados e são apresentados no Anexo 6.132/2021 do

presente relatório. No quadro a seguir é apresentado o resumo do que trata cada um dos documentos enviados pelo jurisdicionado:

Quadro 2.3.3.1 – Relação de notificações emitidas pela equipe de fiscalização		
Data do documento	Tipo do documento	Objeto
15/12/2016	Notificação	Solicita projeto completo do sistema de vigilância da frota
04/04/2017	Notificação	Solicita informação se 10 ônibus permanecem na frota
20/05/2020	Notificação	Determina retorno normal de circulação dos ônibus
04/08/2020	Notificação	Notifica sobre a ocorrência de aglomeração em ônibus
23/10/2020	Relatório de fiscalização	Relata que medidas de higiene não são atendidas
31/05/2021	Notificação	Notifica para substituir ônibus com idade superior ao limite

Fonte: Elaborado pelos autores, com base na documentação enviada pelo jurisdicionado

Com base nessas informações, a equipe de auditoria solicitou através do 'item 10' do Ofício TCEES 4.617/2021 que fossem encaminhadas, em sua integralidade, as cópias dos processos autuados relacionados à inexecução ou execução insatisfatória dos termos previstos no Contrato 37/2016 e seus anexos.

Em resposta, foi enviado o ofício PMSM/SMOIT 1.162/2021 (Anexo 6.134/2021), informando que a documentação solicitada estava inserida em pasta compartilhada na ferramenta *Google Drive*.

Na oportunidade foram novamente enviados os documentos agrupados no Anexo 6.132/2021 e ainda os processos⁶ PMSM 8.118/2020 e 8.728/2020, que tratam do pedido realizado pela Concessionária para reequilíbrio do contrato de concessão, para os meses de março e abril/2020.

Portanto, não foram encaminhadas as cópias dos processos administrativos instaurados para apuração das irregularidades cometidas pela Concessionária na prestação do serviço concedido.

⁶ O processo PMSM 8.728/2020 foi inserido no juntado aos autos através do Anexo 5.733/2021.

Dessa forma, a equipe de auditoria encaminhou o Ofício TCEES 5.262/2021 solicitando as seguintes informações relacionadas ao Contrato 37/2016, que foi devidamente respondida através do Ofício PMSM/SMOIT 1.247/2021 (Anexo 5.949/2021) pelo Senhor João Adir Oliveira Scardini nos seguintes termos:

5. Quais os procedimentos adotados pela equipe de fiscalização para controlar a frequência, itinerário e horário das linhas de transporte coletivo concedidas? Encaminhar os registros e controles adotados nos últimos doze meses.

Resposta: A fiscalização dos serviços prestados é realizada através de eventuais vistorias de acompanhamento dos ônibus, bem como, pelo acompanhamento das reclamações e/ou solicitações dos usuários mediante manifestação via Ouvidoria Geral da Prefeitura Municipal de São Mateus.

6. Quais relatórios (de fiscalização, acompanhamento e/ou gerenciais) são emitidos para o controle da execução contratual pela equipe de fiscalização e/ou Concessionária? Qual a periodicidade adotada como rotina?

Resposta: Não são realizados relatórios de fiscalização, acompanhamento e/ou gerenciais.

8. Encaminhar o relatório com as reclamações encaminhadas pelos usuários à Concessionária, agrupados por tipo de ocorrência (por exemplo, atraso, alteração da rota, ausência de ônibus) e quantitativo total acumulado em cada ano, desde o início da vigência do contrato.

Resposta: Não há registro das reclamações dos usuários nos anos de 2016 e 2017 pois o controle dessas, passou a ser realizado após a implementação da Ouvidoria Geral em 2018. (g.n.)

Além dos questionamentos transcritos acima, no mencionado ofício também foi solicitada cópia do processo administrativo instaurado para apurar os fatos relatados na Notificação 1/2021 emitida em 31/5/2021, que conforme relatado no Achado 2 do presente relatório, foi enviado pelo jurisdicionado e juntado aos autos através do Anexo 6.080/2021.

Com base nos documentos encaminhados, é possível constatar que o fiscal do contrato só teve alguma ação ao longo da execução contratual, após a emissão do

Relatório Final de Auditoria 8/2021 da Controladoria-Geral do Município, onde consta recomendação para instauração de processo para possível aplicação de penalidade à Concessionária (Anexo 5.902/2021, fl. 96), demonstrando que o fiscal do contrato só atuou após provocação da Controladoria.

A partir das respostas encaminhadas por intermédio do Ofício PMSM/SMOIT 1.247/2021, é reforçada a evidência da deficiência na fiscalização e controle da execução contratual, quando afirma que a fiscalização é realizada a partir de eventuais vistorias e que não são elaborados relatórios de fiscalização, acompanhamento e/ou gerenciais, demonstrando a ausência de rotina, de procedimentos, de planejamento, de registro, de controle e de qualquer outro instrumento e/ou ferramenta de fiscalização do contrato.

No que se refere às reclamações dos usuários, como já mencionado no presente achado, o art. 3º da Lei Federal 8.987/95 prevê que o poder concedente terá a cooperação dos usuários para a fiscalização do contrato, devendo cientificar em até 30 dias quais foram as providências tomadas em relação às reclamações recebidas (art. 29, VII, Lei Federal 8.987/95).

Em resposta ao Ofício TCEES 5.262/2021 foi encaminhado o controle de reclamações extraído do sistema adotado pela Concessionária (Anexo 6.141/2021), onde são relatados atrasos, superlotação, desvio de rota, más condições de uso (sujeira, mau cheiro), entre outras queixas e ainda sugestões.

Cabe destacar que a equipe de auditoria solicitou o envio do relatório de reclamações do usuário desde o início da vigência do contrato, entretanto o documento encaminhado apresenta registros a partir de 15/2/2018. Além disso, a requisição de documentos solicitava o encaminhamento dos dados agrupados por tipo de ocorrência (atraso, alteração de rota), no que não foi atendida.

Com base nesses registros, a equipe de auditoria observou o expressivo aumento no quantitativo de reclamações em 2021 (461 ocorrências)⁷ quando comparado a 2019 (370 ocorrências), sendo mais um indício da precarização do serviço prestado ao usuário.

⁷ Considerando as ocorrências registradas até 19/10/2021.

Importante destacar que o mencionado aumento se refere apenas ao quantitativo nominal de reclamações dos usuários, sendo importante destacar que após a pandemia houve significativa redução no quantitativo de usuários do transporte coletivo municipal, o que demonstra a gravidade da situação devido ao exponencial aumento do quantitativo de reclamações por usuário.

Além do relatório de reclamações encaminhado pela Concessionária, foram enviadas reclamações dos usuários registradas na Ouvidoria-Geral do Município (Anexo 6.147/2021).

Com relação às reclamações registradas através da Ouvidoria, é importante destacar a participação dos usuários na fiscalização da prestação dos serviços. Como exemplo, foram extraídos trechos dos esclarecimentos prestados pela Concessionária, que indicam a redução do quantitativo de “ônibus de reforço” circulando no município:

ANEXO 6.147/2021 (fl. 6)

Com o fechamento do comércio **alguns ônibus de reforços não foram programados no início da semana**, incluindo esse que reforça o horário das 7h20 saindo do bairro Seac.

Na terça-feira, 23/03, o nosso sistema de bilhetagem eletrônica identificou uma grande demanda no horário e a partir de quarta-feira, 24/03, **o reforço voltou a circular**.

ANEXO 6.147/2021 (fl. 8)

Com o fechamento do comércio **alguns ônibus de reforços não foram programados no início da semana**.

Mas no decorrer da semana o nosso sistema de bilhetagem eletrônica foi identificado alguns horários em que havia uma grande demanda. Ex: Guriri x Centro às 7h20, Centro x Guriri 7h00 e 18h10, Roberto Silves x Villages às 16h30, Mor. Ribeiro x Aroeira às 17h20.

Em todos esses horários os reforços voltaram a circular. (g.n.)

Dessa forma, fica evidenciado que a própria Concessionária aumenta ou reduz a disponibilidade de ônibus em circulação (ônibus de reforço), sem o conhecimento e/ou aprovação do fiscal do contrato, reforçando o entendimento da equipe de auditoria quanto à deficiência da fiscalização e do controle da execução contratual.

Importante destacar que o Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos (Anexo 5.909/2021, fls. 37-42), da Prefeitura de São Mateus, define as atribuições do fiscal do contrato, que deve, entre outras atividades, manter o registro de todas as ocorrências relacionadas à execução contratual e promover os registros das atividades de fiscalização desenvolvidas:

3.2 Atribuições do fiscal do contrato:

Em alguns tipos de contratos, considerados mais complexos, a exemplo de contratos de obras e os de limpeza urbana, é necessária a atuação de dois tipos de fiscais: o administrativo e o técnico/operacional. Neste caso, o gestor do contrato designará os servidores que responderão pelas atividades, não podendo o servidor de se negar, sem fundamentação, a atribuição a ele conferida.

Em contratos mais simples, há apenas um tipo de fiscal, que exerce as competências de fiscalização administrativa e técnica.

3.2.1 Fiscal administrativo:

- ✓ **Zelar pela observância e cumprimento dos termos constantes do edital, projeto básico ou equivalente, bem como dos contratos ou instrumentos hábeis de substituí-los, e seus eventuais aditamentos, de modo a garantir a qualidade dos produtos fornecidos e o fiel cumprimento das obrigações assumidas pelas partes;**

[...]

- ✓ **Manter registro de todas as ocorrências relacionadas com a execução do objeto contratado, inclusive o controle do saldo contratual;**

[...]

3.2.2 Fiscal técnico/operacional:

- ✓ Realizar o acompanhamento in loco da execução contratual;
- ✓ **Conhecer o termo de contrato e anotar todas as ocorrências relacionadas com sua execução, informando ao fiscal administrativo ou ao Gestor aquelas que dependam de providências, com vistas à regularização das faltas ou defeitos observados;**

[...]

- ✓ **Promover os registros pertinentes destinados à fiscalização do contrato; (g.n.)**

A anotação dos registros relacionados à fiscalização do contrato também é exigida no art. 67 da Lei Federal 8.666/1993, conforme trecho transcrito a seguir:

Art. 67 A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

§ 1º O representante da Administração anotarà em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.

§2º As decisões e providências que ultrapassarem a competência do representante deverão ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes. (g.n.)

A partir dos documentos encaminhados e pelas informações prestadas pelo jurisdicionado não existem evidências de registros das ocorrências ou planejamento por parte da equipe de fiscalização, uma vez que não foram demonstradas e/ou apresentadas rotinas, procedimentos e/ou relatórios periódicos utilizados para o acompanhamento da execução do contrato, de forma a garantir a adequada prestação dos serviços aos usuários do transporte coletivo do município.

Oportuno destacar que, a partir dos relatórios emitidos pelo Sistema de Monitoramento de Frota e pelo Sistema de Bilhetagem Eletrônica, é possível verificar e analisar grande parcela das informações contidas nas reclamações dos usuários relacionadas ao atraso das linhas, ou à ausência de ônibus em determinada linha/horário. Entretanto, a fiscalização do contrato não adota tal procedimento como rotina de fiscalização, deixando de utilizar a informação trazida pelo usuário como uma forma de cooperação na fiscalização contratual.

O fato de a equipe de fiscalização não utilizar os dados disponibilizados pelo Sistema de Monitoramento e pelo Sistema de Bilhetagem Eletrônica resulta em enorme assimetria de informações entre o Poder Concedente e a Concessionária, gerando impactos na deficiência da fiscalização, na qualidade do serviço prestado (precarização do serviço) e ainda risco potencial de resultar em desequilíbrio econômico-financeiro do contrato, em desfavor dos usuários.

No presente relatório de auditoria também foram apontadas irregularidades relacionadas à ausência de controle quanto ao pagamento da outorga anual e utilização de veículos com idade superior ao limite estabelecido no contrato, que reforçam a conclusão do presente achado no que se refere à deficiência da fiscalização e controle do contrato.

Reforçando a questão da precarização do serviço, é importante registrar trecho do Relatório de Auditoria 2/2021 da Controladoria-Geral do Município (Anexo 5.902/2021, fl. 3) que identificou infiltração em veículos utilizados na prestação do serviço:

2. Equipamentos de ventilação do teto com infiltrações e sem manutenção de limpeza, descumprindo Cláusula XIV, item 14.3, alínea 'f' do contrato;

No Relatório Final de Auditoria 8/2021 da Controladoria-Geral do Município, emitido em 20/5/2021, consta a informação de que a empresa nem mesmo se manifestou sobre a ocorrência das infiltrações nos ônibus (Anexo 5.902/2021, fl. 94):

Ademais, no CD contém vídeo que demonstra infiltrações que inutilizam poltronas do veículo e a empresa sequer se manifestou.

Importante destacar que o fato foi objeto de reportagem veiculada no portal Gazeta Online em 7/12/2021, demonstrando que a irregularidade identificada ainda não foi corrigida pela Concessionária:

Figura 2.3.3.1 – Reportagem veiculada no Gazeta Online em 7/12/2021

São Mateus

Vídeo: mulher abre guarda-chuva em ônibus com goteiras no ES

"Parecia que tinha mais água dentro do carro do que fora", relatou a passageira. Imagens mostram corredor e assentos do coletivo molhados

Vinícius Lodi

vlodi@redgazeta.com.br

Vitória

Publicado em 07/12/2021 às 11h30



Fonte: <https://www.agazeta.com.br/es/cotidiano/video-mulher-abre-guarda-chuva-em-onibus-com-goteiras-no-es-1221> [acesso em 15/12/2021]

Por fim, foi identificado que o Sr. João Adir Oliveira Scardini acumula a função de fiscal do contrato, com os cargos de Secretário ou Subsecretário de Obras, Infraestrutura e Transportes, conforme demonstrado nos quadros a seguir:

Quadro 2.3.3.2 – Relação de fiscais do Contrato 37/2016

Nome	Data Designação
Wesley Tavares da Costa	15/08/2016
João Adir Oliveira Scardini	25/04/2017

Fonte: Elaborado pelos autores com base na documentação enviada pelo jurisdicionado

Quadro 2.3.3.3 – Relação de Secretários de Obra, Infraestrutura e Transportes PMSM

Nome	Data Nomeação	Data Exoneração
José Carlos Martins Coelho	09/06/2015	30/12/2016
José Carlos do Valle Araújo de Barros	26/01/2017	20/03/2018
João Adir Oliveira Scardini	20/02/2018	08/05/2018
Valter Luiz Pigati	08/05/2018	01/04/2020
Renilto Quimquim Correia	01/04/2020	14/10/2020
João Adir Oliveira Scardini	14/10/2020	04/01/2021
Albino Enezio dos Santos	04/01/2021	15/10/2021
João Adir Oliveira Scardini	15/10/2021	

Fonte: Elaborado pelos autores com base na documentação enviada pelo jurisdicionado

Esse fato caracteriza ausência de segregação de funções, uma vez que o item 3.1 do Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos do Município (Anexo 5.909/2021, fl. 37), define que o “Secretário é originariamente gestor do contrato”. Assim, o servidor acumulou, em algumas oportunidades ao longo da execução contratual, as funções de fiscal e gestor do contrato, e como amplamente demonstrado não desempenha satisfatoriamente sequer a função de fiscal.

Dessa forma, fica evidenciada a omissão do fiscal – que no Contrato 37/2016 desempenhava as atribuições de fiscal administrativo e técnico, e por vezes de gestor – quanto à deficiência na fiscalização do contrato, conforme demonstrado através da ausência de controle, registros, procedimentos e rotina de fiscalização, resultando na precarização do serviço prestado.

2.3.4 Causas

2.3.4.1 Omissão

O fiscal do contrato não utiliza os dados disponibilizados pelo Sistema de Monitoramento de Frota nem pelo Sistema de Bilhetagem Eletrônica, que permitem diariamente a verificação e análise das reclamações dos usuários relacionadas ao atraso de linhas ou à ausência de ônibus, por exemplo.

Além disso o fiscal do contrato declarou que não emite relatórios de acompanhamento da fiscalização, não possui rotina nem planejamento para a execução do trabalho.

2.3.5 Efeitos

2.3.5.1 Precarização do Serviço

Em razão da deficiência dos controles, da omissão e negligência do fiscal do contrato, a Concessionária segue precarizando a prestação do serviço de transporte coletivo municipal.

2.3.5.2 Risco de desequilíbrio econômico-financeiro em desfavor dos usuários

Em razão da deficiência dos controles, da omissão e da negligência do fiscal do contrato há risco potencial de desequilíbrio econômico-financeiro em desfavor do usuário, a partir do pagamento de tarifa desproporcional à qualidade do serviço que deveria ser prestado pela Concessionária.

2.3.6 Evidências

Edital CP 2/2016 - Anexo 7 - Termo de Referência (ANEXO 06130/2021-9)

Contrato 37/2016 (ANEXO 05677/2021-7)

Normativo municipal para acompanhamento e controle da execução dos contratos (ANEXO 05909/2021-9)

Notificações emitidas pela fiscalização (ANEXO 06132/2021-8)

Processo PMSM 10.923/2021 - Notificação 1/2021 (ANEXO 06080/2021-4)

Reclamações usuários - Controle Concessionária (ANEXO 06141/2021-7)

Reclamações usuários - Ouvidoria Municipal (ANEXO 06147/2021-4)

Resposta PMSM (29/09/2021) - Ofício 1.162/2021 (ANEXO 06134/2021-7)

Resposta PMSM - Ofício 1.247/2021 (ANEXO 05949/2021-3)

Resposta Ofício Submissão - Ofício PMSM SMOIT 1.368/2021 (ANEXO 06480/2021-5)

Relação de Fiscais (ANEXO 06217/2021-6)

2.3.7 Esclarecimentos do fiscalizado

Em resposta ao Ofício de Submissão TCEES 5.838/2021, o Secretário Municipal de Obras, Infraestrutura e Transporte encaminhou o Ofício PMSM SMOIT 1.368/2021 (Anexo 6.480/2021), solicitando a prorrogação do prazo por mais 15 dias, com base nos seguintes argumentos:

[...] para apresentação de esclarecimentos e justificativas, bem como a juntada de documentos, é necessário a consulta à documentação do contrato junto à Secretaria Municipal de Finanças e à Viação São Gabriel.

O pedido não foi atendido em razão do envio da solicitação para prorrogação ter ocorrido apenas em 26/11/2021, portanto após o prazo definido para encaminhamento das respostas ao Ofício de Submissão (22/11/2021), o que resultaria na extrapolação do prazo destinado para a realização da fiscalização, e pelo fato do Ofício de Submissão não substituir a formação do contraditório, tendo a finalidade de qualificar o relatório de fiscalização, e dessa forma não prejudicará a apresentação dos argumentos de defesa pelos responsáveis.

Foi dada ciência ao Controle Interno do teor do presente achado. Foi encaminhado ao Controle Interno o Ofício de Submissão TCEES 5.838/2021.

2.3.8 Conclusão do achado

Não foram apresentados, por parte do responsável, esclarecimentos relacionados ao achado, entretanto a justificativa apresentada na solicitação para prorrogação de prazo (Anexo 6.480/2021) reforça o entendimento da equipe de auditoria quanto à ausência de controle e à omissão do fiscal do contrato no que se refere à fiscalização contratual, uma vez que o pedido informava a necessidade de “consultar a documentação do contrato junto à Secretaria Municipal de Finanças e à Viação São Gabriel”.

Conforme demonstrado no achado, o Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos da PMSM (Anexo 5.909/2021, fls. 38-42), define que o fiscal deve zelar pela observância e cumprimento dos termos contratuais e manter o registro de todas as ocorrências relacionadas à fiscalização do contrato, o que não foi realizado no Contrato 37/2016.

Assim, sugerimos a **determinação da citação** do fiscal do contrato, Sr. João Adir Oliveira Scardini (Anexo 6.217/2021), para apresentar as justificativas relacionadas à irregularidade identificada.

Por fim, após a análise das supramencionadas manifestações na fase de instrução conclusiva, sugere-se que esta Corte de Contas determine ao poder concedente que defina rotinas e procedimentos de fiscalização do Contrato 37/2016, com a emissão de relatórios para o acompanhamento das reclamações dos usuários do sistema coletivo de transportes municipal.

2.3.9 Proposta de encaminhamento

2.3.9.1 A citação de responsável (art. 207, I c.c. art. 389 do RITCEES)

Sugere-se a esta Corte de Contas que seja determinada a citação dos responsáveis, abaixo relacionados, nos termos do artigo 288, VIII, do RITCEES, para que, no prazo estipulado, apresentem, individual ou coletivamente, razões de justificativa, bem como documentos que entenderem necessários, em razão dos achados de

fiscalização apontados, alertando-os que, em caso de manutenção irregularidades, poderá haver aplicação das sanções previstas no RITCEES.

Responsável	JOAO ADIR OLIVEIRA SCARDINI
CPF	749.245.917-34
Encaminhamento	A citação de responsável (art. 207, I c.c. art. 389 do RITCEES).
Cargo	Fiscal do Contrato 25/04/2017 - em atividade.
Conduta	Deixar de emitir relatórios de fiscalização, acompanhamento e/ou gerenciais. Além disso o responsável deixou de manter os registros relacionados à fiscalização do Contrato 37/2016, não demonstrou existir qualquer rotina, procedimento, planejamento, controle ou qualquer outro instrumento e/ou ferramenta de fiscalização do contrato. O responsável não utiliza sequer os relatórios emitidos pelo Sistema de Monitoramento de Frota ou pelo Sistema de Bilhetagem Eletrônica, que são exigências contratuais, e auxiliariam na apuração e solução das reclamações dos usuários quanto à qualidade do serviço prestado. De acordo com o Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos da PMSM (Anexo 5.909/2021, fls. 38-42) é atribuição do fiscal do contrato manter registro de todas as ocorrências relacionadas com a execução do objeto contratado.
Nexo de causalidade	A omissão do responsável ao não emitir relatórios de fiscalização, acompanhamento e/ou gerenciais, ao não ter rotina, procedimento, planejamento, controle ou qualquer outro instrumento e/ou ferramenta de fiscalização do contrato (inclusive os relatórios emitidos pelo Sistema de Monitoramento de Frota ou pelo Sistema de Bilhetagem Eletrônica, que são exigências contratuais) contribuiu para a precarização do serviço prestado, que pode ser verificada pelo significativo aumento das reclamações dos usuários. A deficiência na fiscalização resulta ainda em enorme assimetria de informações entre o Poder Concedente e a Concessionária, com risco potencial de resultar em desequilíbrio econômico-financeiro do contrato em desfavor dos usuários.
Excludentes de ilicitude	Não foram constatadas excludentes de ilicitude, como exemplo, legítima defesa do patrimônio público, estado de necessidade, culpa exclusiva da Administração, caso fortuito e força maior.
Culpabilidade	É razoável afirmar que era exigível do responsável conduta diversa daquela que ele adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveria o responsável fiscalizar a execução contratual de forma zelosa, registrando as ocorrências identificadas em relatórios de acompanhamento, devendo ainda manter todos esses registros relacionados à fiscalização do Contrato. Além disso, o responsável não demonstrou existir qualquer

	rotina, procedimento, planejamento, controle ou qualquer outro instrumento e/ou ferramenta de fiscalização do contrato, nem mesmo a utilização dos relatórios emitidos pelo Sistema de Monitoramento de Frota ou pelo Sistema de Bilhetagem Eletrônica, que são exigências contratuais, e auxiliariam na apuração e solução das reclamações dos usuários quanto à qualidade do serviço prestado. Como atenuante, registramos o fato do responsável acumular ao longo da execução contratual a função de Fiscal do Contrato juntamente com a de Secretário ou Subsecretário, sendo atualmente o Secretário de Obras, Infraestrutura e Transportes do Município. Em face do exposto, é de se concluir que a conduta do responsável é culpável, ou seja, reprovável, razão pela qual ele deve ser citado a fim de avaliar se merece ser apenado com aplicação de pena de multa.
Punibilidade	Não foi constatada qualquer causa de extinção da punibilidade.

2.3.9.2 Determinação ao órgão/entidade (art. 207, IV c.c. art. 329, §7º, do RITCEES)

Determinar que sejam desenvolvidos pela Secretaria Municipal de Obras, Infraestrutura e Transporte, em conjunto com a Controladoria-Geral do Município, rotinas e procedimentos de controle para fiscalização e gestão do Contrato 37/2016, indicando os tipos, formatos e periodicidade dos relatórios que devem ser gerados para o acompanhamento da execução contratual com o objetivo de garantir que a prestação do serviço seja realizada com a qualidade adequada.

Responsável:

Secretaria Municipal de Obras, Infraestrutura e Transportes de São Mateus - 27.167.477/00011-2

2.4 A4(Q5) - Utilização, por ambas as partes, nos procedimentos instaurados visando reestabelecer o equilíbrio econômico-financeiro, de metodologia inadequada e distinta da prevista no contrato.

2.4.1 Critérios

Contrato - Secretaria Municipal de Obras, Infraestrutura e Transporte 37/2016, cláusula 11, 12 e 17.

Lei - 8.666/1993, art. 65, II, d).

Acórdão - Tribunal de Contas do Estado do Paraná 286/2021, item Recomendação 1.1, colegiado Plenário.

Lei - 10.406/2002, art. 422.

Parecer - Plenário 12/2021, de autoria de Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo.

2.4.2 Objetos

Contrato - 37/2016

Vigência: 15/08/2016 a 15/08/2046

Data assinatura: 15/08/2016

Contratado: VIACAO SAO GABRIEL LTDA/27.492.479/0002-68

Materialidade: R\$ 495.888.167,30

Descrição: Concessão do serviço de transporte coletivo de São Mateus.

UGs: Todas relacionadas a esse objeto.

Processos de solicitação de reequilíbrio instaurados pela Concessionária (Anexos 5733 a 5735/2021).

UGs: Todas relacionadas a esse objeto.

2.4.3 Situação encontrada

Período de ocorrência: 16/03/2020 a 30/04/2021.

A demanda de passageiros do sistema de transporte coletivo do município de São Mateus sofreu uma significativa redução como consequência das medidas de restrição à circulação de pessoas com o objetivo de conter o contágio da pandemia do Covid-19, tomadas a partir do final do mês de março de 2020, conforme se pode verificar na análise do documento relativo a demanda mensal do serviço enviado pela Prefeitura (Anexo 5736/2021).

A partir de maio de 2020⁸, com base nessa redução de passageiros, a Concessionária passou a apresentar, mensalmente, solicitações de reequilíbrio econômico-financeiro do Contrato 37/2016 (Anexo 2465/2021), fundamentado nas cláusulas 11.1⁹ e 11.2¹⁰ do mencionado instrumento (solicitações constantes nos Anexos 5732 a 5735/2021).

Neste ponto, importante destacar que, antes de expirar o prazo contratual para o Poder Concedente se manifestar acerca do pedido de reequilíbrio¹¹, a Concessionária ajuizou demanda judicial pleiteando que o município reequilibre a equação econômico-financeira do contrato.

Em 13 de outubro de 2020, conforme contextualização já apresentada neste Relatório, no item “Visão Geral do Objeto”, o Secretário da pasta responsável negou os pleitos de reequilíbrio afirmando, em suma, que: “não é possível atestar que houve um desequilíbrio contratual capaz de ensejar, por exemplo, subsídio por parte do Município” (fl. 63 do Anexo 5732/2021).

Apesar de tal negativa, a empresa continuou apresentando seus pedidos, sendo que, no último que foi disponibilizado para essa equipe, referente a abril de 2021, o

⁸ Primeiro pedido de reequilíbrio contratual foi apresentado em 13 de maio de 2020 (fl. 10 do Anexo 5733/2021), referente à queda de demanda ocorrida nos meses de março e abril de 2020..

⁹ O **PODER CONCEDENTE** assumirá o risco de redução da quantidade de passageiros pagantes em relação aos números apresentados no **PROJETO BÁSICO**, que norteiam a elaboração da **PROPOSTA**, promovendo o ajuste do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso, nos termos deste contrato.

¹⁰ Não se constitui risco a ser assumido pela **CONCESSIONÁRIA** o desequilíbrio econômico-financeiro do **CONTRATO** causado por conduta comissiva do **PODER CONCEDENTE** ou qualquer evento em razão do qual a lei ou o presente **CONTRATO** assegure a recomposição do equilíbrio econômico financeiro da **CONCESSÃO**.

¹¹ Conforme item 17.6 do Contrato 37/2016, o Poder Concedente tem um prazo de 60 dias, contados da data de instauração do ofício para decidir acerca do pedido de reequilíbrio contratual. O ofício foi protocolado em 13 de maio de 2020 e a Concessionária ingressou judicialmente em 18 de junho do mesmo ano (fl. 13 do Anexo 5733/2021), ou seja, apenas 36 dias após protocolar a demanda administrativamente.

montante solicitado já somava a quantia de R\$ 11.259.952,45 (onze milhões, duzentos e cinquenta e nove mil, novecentos e cinquenta e dois reais e quarenta e cinco centavos).

Quanto a regularidade, tanto das solicitações de reequilíbrio econômico-financeiro apresentadas pela Concessionária, quanto das análises/providências tomadas pela Prefeitura, foi verificado que ambas apresentam problemas.

Quanto a metodologia utilizada pela Concessionária para a quantificação do desequilíbrio, verifica-se que ela não está congruente com o estabelecido no Contrato 37/2016.

Isso porque, em seus pedidos, a Concessionária, ao quantificar o montante necessário para reequilibrar o contrato, considerou apenas a queda na arrecadação, procedendo o cálculo da seguinte forma: subtração da demanda equivalente estimada pela realizada e multiplicação do resultado pelo valor da tarifa.

Essa metodologia não está congruente com a prevista no contrato 37/2016, pois a Cláusula 17.4¹², estabelece que a apuração do reequilíbrio deve ser feita realizando as alterações na proposta vencedora da licitação¹³.

Além disso, na metodologia de cálculo apresentada pela Concessionária, foram mantidas inalteradas todas as demais variáveis de custo. Entretanto, a pandemia do Covid-19 é um evento que impactou negativamente receitas, mas também afetou os custos/encargos da Concessionária. Isso porque, como também houve uma restrição na circulação dos ônibus e dos passageiros, ocorreu uma redução dos custos operacionais.

Assim, as consequências desse evento tanto na receita, quanto nos encargos (variação dos encargos para mais ou para menos também é motivo para reequilíbrio,

¹² Nos processos de revisão tarifárias, a aferição da **TARIFA** para reequilíbrio do **CONTRATO** será realizada por meio das planilhas apresentadas na **PROPOSTA** vencedora da licitação, assegurando-se a proteção ao longo do **CONTRATO**, do elemento de mérito TIR (taxa Interna de Retorno) indicado na planilha de fluxo de caixa apresentado pela **CONCESSIONÁRIA** na referida **PROPOSTA**.

¹³ As consequências desta inobservância serão apresentadas ao longo deste relatório.

conforme alínea 'e)' do item 17.3 do Contrato¹⁴), devem ser consideradas conjuntamente na planilha apresentada pela Concessionária em sua proposta comercial.

Importante destacar que, além da redução da quilometragem (em decorrência da restrição na circulação) e do quantitativo de ônibus disponibilizados¹⁵, ocorreu também uma adequação, por parte da Concessionária, do nível de qualidade do serviço prestado, providência necessária para diminuir os custos operacionais, possibilitando a manutenção do serviço neste período.

Essa adequação foi constatada em auditoria realizada pela Controladoria Municipal (Relatório Parcial 2/2021 e anexos, págs. 1 a 64 e Relatório Final 8/2021, págs. 92/96, ambos constantes no Anexo 5902/2021) e admitida pela Concessionária que, em resposta ao Relatório de Auditoria Preliminar elaborado pela equipe do Controle Interno municipal, informou que tendo em vista o déficit financeiro da operação, causado pela redução da receita imposta pela pandemia do Covid 19 a queda na qualidade do serviço já era esperada e anunciada pela empresa em diversas oportunidades (pag. 72 do Anexo 5902/2021).

Quanto a essa adequação do serviço, com a redução na qualidade, entende-se como razoáveis as providências tomadas pela Concessionária, haja vista a queda na receita e a falta de atitude por parte do município encontrar soluções em conjunto para o enfrentamento da situação. Entretanto, seus impactos nos custos do serviço devem ser considerados no reequilíbrio contratual, ou seja, não pode a Concessionária ser compensada como se tivesse prestado o serviço de forma plena, com a qualidade contratada.

A adequação nos custos realizada pela Concessionária fica evidenciada, inclusive, com a expressiva adesão ao Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e

¹⁴ Para os efeitos previstos nos itens anteriores, a revisão dar-se-á, dentre outros, nos seguintes casos, além daqueles previstos no presente instrumento, que poderão ocorrer simultaneamente ou não:

[...]

e) sempre que houver acréscimos ou supressão dos encargos previstos neste CONTRATO, no EDITAL de licitação e/ou em seus anexos, para mais ou para menos, conforme o caso;

¹⁵ Vide redução no quantitativo apresentado em tabela no Apêndice 305/2021 (informações retiradas de documento constantes no Anexo 6097/2021).

da Renda¹⁶. Tal programa, em suma, permite que a empresa que aderir ao mesmo reduza a carga horária dos seus funcionários (nos percentuais de 25, 50, 70 ou 100%), com a correspondente redução da remuneração, sendo que o governo federal será o responsável por complementar o montante reduzido.

Conforme se pode verificar nos dados constantes no site Caged¹⁷, a empresa aderiu a tal benefício inscrevendo dezenas de empregados (o quantitativo exato esta discriminado de forma mensal no Apêndice 139/2021).

Tal redução do quantitativo de mão de obra tem relação direta com a adequação no serviço prestado, pois, certamente, entre esses empregados inscritos no mencionado benefício estão, lavadores, pessoal de manutenção, motoristas, cobradores, fiscais, entre outros.

Ou seja, a Concessionária, como forma de sobreviver economicamente à acentuada queda de receita, adequou o serviço, dentre outras formas, com a redução da mão de obra, diretamente e indiretamente, nele empregada, reduzindo a qualidade dos serviços oferecidos aos usuários.

Assim, a metodologia utilizada pela empresa para a quantificação do montante necessário para reequilibrar o contrato não representa de forma fidedigna a real situação econômico-financeira do acordo, pois não considerou todos os impactos que sobrevieram com o evento ensejador do reequilíbrio.

Cabe ainda destacar que mesmo o cálculo realizado pela Concessionária para apurar o impacto causado pela pandemia na receita não está adequado e nem congruente com o previsto no contrato.

Isso porque, a Cláusula 11.1, utilizada pela Concessionária em suas solicitações, estabelece que o ajuste do equilíbrio econômico financeiro será promovido nos termos do contrato. Este, por sua vez, disciplina os procedimentos de revisão na

¹⁶ Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/financas-impostos-e-gestao-publica/2020/05/saiba-mais-sobre-programa-de-manutencao-de-emprego-e-renda>. Acesso em: 10 nov. 21

¹⁷ Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiaMGUxYTljODgtNjkzYy00YmJmLWExMzEtMWU4YzNmNThhOWNiliwidCI6IjNIYzkyOTY5LTZhNTctNGYxOC04YWM5LWVmOThmYmFmYTk3OCJ9>. Acesso em: 1/10/202.

Cláusula 17.4¹⁸, que estabelece que a aferição do reequilíbrio do contrato será realizada nas planilhas apresentadas pela Concessionária na proposta comercial (Conforme salientado anteriormente).

Além disso, consta na alínea 'b)' do item 17.3¹⁹ que a revisão se dará sempre que ocorrer variação da demanda de passageiros equivalentes **para mais ou para menos**, considerando sempre a média apurada no **período retroativo de 12 meses**.

Em seus pedidos, entretanto, a Concessionária considerou os meses de forma individual e apenas os que tiveram queda, ignorando a variação positiva da demanda. Explica-se:

No sistema distrital, em 11 dos 12 meses de 2020, a demanda foi superior à prevista no edital, entretanto, para esses meses a Concessionária ignorou a demanda superior, não computando esse superávit. Pior, no único mês que a demanda do sistema distrital foi inferior à prevista, abril de 2020, a Concessionária solicitou subsídio para compensar essa queda. Segue cópia da tabela resumo constante em um pedido da Concessionária para ilustrar tal afirmação:

¹⁸ Nos processos de revisão tarifárias, a aferição da **TARIFA** para reequilíbrio do **CONTRATO** será realizada por meio das planilhas apresentadas na **PROPOSTA** vencedora da licitação, assegurando-se a proteção ao longo do **CONTRATO**, do elemento de mérito TIR (taxa Interna de Retorno) indicado na planilha de fluxo de caixa apresentado pela **CONCESSIONÁRIA** na referida **PROPOSTA**.

¹⁹ Para os efeitos previstos nos itens anteriores, a revisão dar-se-á, dentre outros, nos seguintes casos, além daqueles previstos no presente instrumento, que poderão ocorrer simultaneamente ou não:

[...]

b) sempre que ocorrer variação na demanda de passageiros pagantes equivalentes transportados pela **CONCESSIONÁRIA**, para mais ou para menos, em relação à utilizada como base na **TARIFA** em vigor, considerando sempre a média apurada no período retroativo de 12 (doze) meses;

DÉFICIT FINANCEIRO DA VIAÇÃO SÃO GABRIEL EM DECORRÊNCIA DA QUEDA DE PASSAGEIROS A PARTIR DE MARÇO DE 2020					
SISTEMA URBANO					
Mês	Demanda de passageiros mínima prevista	Nº de passageiros transportados	Déficit de passageiros	Valor da tarifa	VALOR DO DÉFICIT DE PASSAGEIROS
Março/2020	490.063	340.076	163.118	R\$ 3,05	R\$ 497.509,9
Abril/2020	490.063	141.782	348.281	R\$ 3,05	R\$ 1.062.257,05
Maió/2020	490.063	180.629	309.434	R\$ 3,05	R\$ 943.773,70
Junho/2020	490.063	190.486	299.577	R\$ 3,05	R\$ 913.709,85
Julho/2020	490.063	215.772	274.291	R\$ 3,05	R\$ 836.587,55
Ago./2020	490.063	225.378	264.685	R\$ 3,05	R\$ 807.289,25
Set./2020	490.063	235.256	254.807	R\$ 3,05	R\$ 777.161,35
Out./2020	490.063	270.665	219.398	R\$ 3,05	R\$ 669.163,90
Nov./2020	490.063	274.459	215.604	R\$ 3,05	R\$ 657.592,20
Dez./2020	490.063	315.301	174.762	R\$ 3,05	R\$ 533.024,10
Jan./2021	490.063	295.847	194.216	R\$ 3,05	R\$ 592.358,80
Subtotal do sistema urbano					R\$ 8.290.427,65
SISTEMA DISTRITAL					
Março/2020	8.466	12.770	0	R\$ 5,50	R\$ 0,00
Abril/2020	8.466	6.348	2.118	R\$ 5,50	R\$ 11.649,00
Maió/2020	8.466	9.019	0	R\$ 5,50	R\$ 0,00
Junho/2020	8.466	8.576	0	R\$ 5,50	R\$ 0,00
Julho/2020	8.466	10.028	0	R\$ 5,50	R\$ 0,00
Ago./2020	8.466	11.325	0	R\$ 5,50	R\$ 0,00
Set./2020	8.466	10.816	0	R\$ 5,50	R\$ 0,00
Out./2020	8.466	12.905	0	R\$ 5,50	R\$ 0,00
Nov./2020	8.466	14.390	0	R\$ 5,50	R\$ 0,00
Dez./2020	8.466	16.905	0	R\$ 5,50	R\$ 0,00
Jan./2021	8.466	13.420	0	R\$ 5,50	R\$ 0,00
Subtotal do sistema distrital					R\$ 11.649,00
TOTAL DO DÉFICIT (Soma do subtotal urbano e distrital)					R\$ 8.302.076,65

Diante do exposto, conclui-se que os cálculos constantes nos pedidos apresentados pela empresa estão inadequados, pois: não foram realizados obedecendo aos preceitos contratuais; estão com premissas de cálculo da variação da receita incorretas, e, não consideraram a variação os custos da Concessionária neste período, seja pela redução da quilometragem, do quantitativo de ônibus e da demanda (o que faz com que os ônibus circulem mais leves, resultando em menos gastos com gasolina, manutenção, entre, outros), seja pela adequação na qualidade do nível de serviço realizada pela Concessionária para sobreviver neste período.

Assim, a solicitação apresentada pela Concessionária apresenta um montante maior do que o necessário para se reequilibrar o contrato, o que é inaceitável – principalmente em um contexto extraordinário, que resultou em restrição orçamentária em diversos setores, especialmente dos órgãos públicos.

Em relação à análise feita pelo Poder Concedente, materializada nos documentos constantes no Anexo 5732/2021, essa também não pode ser considerada válida,

pois, não está congruente com o disposto no contrato. Para se chegar à conclusão de que o reequilíbrio não era necessário o Secretário responsável à época, Sr. Renildo Quimquim Correia, considerou que a queda da receita foi compensada de forma integral pela redução nos encargos da Concessionária, nos seguintes termos:

Ocorre que, ainda em análise dos documentos contábeis acostados pela concessionária e com base na análise feita pela Comissão Especial, também é possível afirmar que houve queda em relação aos encargos da concessionária, de modo que: se de um lado houve queda na receita e de outro lado houve queda em relação aos encargos da concessionária, **é possível atestar que não houve desequilíbrio contratual** capaz de ensejar, por exemplo, subsídio por parte do Município, conforme é requerido pela concessionária. **(grifo nosso – g.n)**

A conclusão referente a não ocorrência de desequilíbrio contratual infere-se dos próprios documentos acostados pela empresa. Sendo um deles a relação da quantidade da frota e a adesão ao benefício emergencial de preservação do emprego.

Entretanto, tal conclusão não se baseou em critérios objetivos (um memorial de cálculo, por exemplo) que demonstrasse inequivocamente que a redução nos encargos é equivalente à da receita, de modo a não necessitar de um reequilíbrio contratual.

Além disso, o parecer técnico de comissão instituída para análise do reequilíbrio (parecer constante às fls. 28 a 50 do Anexo 5732/2021) não aponta em nenhum momento que o reequilíbrio não é devido à Concessionária.

Quanto a este parecer, a análise da situação contábil da Concessionária nele realizada também não poderia ter sido considerada, pelos seguintes motivos: não teve amplitude suficiente para concluir pela não afetação da situação financeira da empresa pela pandemia, ou seja, foi inconclusiva; esse tipo de procedimento não está previsto em contrato, e poderia ser utilizado apenas em situações em que o reequilíbrio não pudesse ser realizado de outra forma, e, por fim, a empresa Concessionária opera outras atividades, de forma que os resultados contábeis analisados pela Prefeitura podem não refletir a situação específica do contrato sob análise.

Ante o exposto, tem-se que, atualmente, as tratativas, entre a Prefeitura e a Concessionária, acerca do processo de reequilíbrio ainda não tiveram uma solução,

e pior, parecem estagnadas por falta de utilização de uma metodologia adequada de reequilíbrio e de entendimento/diálogo entre as partes.

Importante destacar que a conduta das partes deve cumprir o Princípio da Boa Fé Objetiva previsto no art. 422 do Código Civil, algo que parece não ter sido observado no pleito de reequilíbrio aqui tratado.

Dessa forma, e considerando que a falta de resolução dessa questão traz prejuízos aos usuários e incertezas pela sua judicialização, entende-se necessária, caso mantida a irregularidade, a expedição de determinação, com fulcro no § 7º do art. 329 do RITCEES²⁰ (aprovado pela Resolução 261/2013), para que se promova o devido reequilíbrio contratual, obedecendo às normas contratuais e legais, os entendimentos já exarados por outros entes acerca desse tipo de reequilíbrio, bem como, no que couber, o Parecer Consulta TCEES 12/2021²¹.

Como a análise das providências tomadas pelas partes indicou que o principal entrave, além da falta de diálogo, foi um empecilho técnico acerca dos procedimentos que devem ser adotados para um adequado e justo reequilíbrio contratual, seguem diretrizes que esta área técnica entende como adequadas para orientar a resolução da questão:

Quanto aos aspectos jurídicos, o entendimento, inclusive o constante no Parecer Consulta TCEES 12/2021, é o de que a pandemia do Covid-19 foi um evento totalmente imprevisível, e de consequências incalculáveis no momento da contratação, ocorrido por fatores alheios a ambas as partes, de forma que a análise deve ser fundamentada na teoria da imprevisão, nos seguintes termos:

1.3.2. A Pandemia da COVID-19, pode ser considerada uma possível justa causa para a aplicação do princípio da imprevisibilidade, e,

²⁰ Art. 329. A apreciação e o julgamento dos processos sob a jurisdição do Tribunal observarão as normas relativas aos ritos especiais previstos neste Regimento e o disposto no ato normativo próprio a que se refere o § 1º do art. 60 deste Regimento.

[...]

§ 7º Em todas as hipóteses, o Tribunal poderá expedir recomendações, com o objetivo de contribuir para as boas práticas administrativas dos órgãos e entidades jurisdicionados, bem como determinações para o exato cumprimento da lei, sem prejuízo de outras providências cabíveis.

²¹ Apesar do Parecer Consulta 21/2012 ter sido confeccionado com base em um caso concreto de transporte estudantil, a essência do entendimento se aplica, com as devidas adaptações, também no presente caso.

subsidiariamente, quando adequado, da teoria da onerosidade excessiva.

Isso posto, a necessidade de se reestabelecer o equilíbrio econômico financeiro do contrato, dado a excepcionalidade da situação atual, se fundamenta na teoria da imprevisão, de forma que, mesmo se no contrato o risco de demanda estivesse alocado para o parceiro privado, ainda assim haveria a necessidade de revisão.

Quanto a metodologia a ser empregada para a apuração do desequilíbrio econômico-financeiro, o entendimento é que se deve buscar, além dos mecanismos de revisão previstos no contrato, uma solução consensual, especialmente para os itens em que não seja possível se calcular precisamente o impacto do evento, bem como para não sobrecarregar demasiadamente uma das partes. Ou seja, apesar de ser justo e necessário se compensar a parte que está suportando financeiramente os impactos causados pelo evento imprevisível, não se deve repassar todos os ônus para a outra parte, sob pena de inverter a situação de desequilíbrio. Segue trecho do Parecer Consulta que explicita esse entendimento:

Ainda nessa senda, face à excepcionalidade e imprevisibilidade ocasionada pela pandemia que, de fato, subverteu a equação econômico-financeira dos contratos, entendo que todas as partes envolvidas devem buscar um consenso, com o intuito na permanência da contratação administrativa, buscando uma solução dialogada para os problemas gerados pelo vírus e suportados de diferentes formas por cada uma das partes interessadas.

[...]

1.3.5 Ressalva-se, contudo, quando a preservação do contrato for de interesse da Administração Pública, não se deve onerar demasiadamente o ente público e inverter a situação de desequilíbrio, especialmente neste momento em que há restrição de receitas.

No caso específico de serviço de concessão de transporte coletivo urbano, temos o entendimento do TCE-PR, Acórdão 286/2021, no sentido de que a solução para o reequilíbrio desses contratos deve se dar preferencialmente no acordo entre as partes, **especialmente para a retirada de determinados custos de planilha antes de se realizar os cálculos**, de modo a não se sobrecarregar em demasia o tesouro municipal, nos seguintes termos:

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO, por unanimidade, em:

I – Homologar as recomendações compiladas no Quadro de Recomendações – Auditoria sobre a Gestão Emergencial do Transporte Urbano Durante a Pandemia de Coronavírus – PAF 2020 constante da peça 3, que segue reproduzido, retificando-se, contudo, dispositivo legal mencionado no que se refere à Recomendação 1.1, concernente ao Achado 1, a fim de que no trecho inicial, em que consta “Considerando a inobservância do art. 6º, § 1º e art. 65, inc. II ‘d’, da Lei nº 8.987/1995”, leia-se “Considerando a inobservância do art. 6º, § 1º, da Lei nº 8.987/1995, e do art. 65, inc. II, “d”, da Lei nº 8.666/93”, mantidos os demais termos da recomendação aludida;

**QUADRO DE RECOMENDAÇÕES – AUDITORIA SOBRE A
GESTÃO EMERGENCIAL DO TRANSPORTE DURANTE A PANDEMIA DE
CORONAVÍRUS – PAF 2020**

Achado 1 – Morosidade da municipalidade para definir parâmetros de gestão operacional e financeira para preservação do serviço.
Recomendação 1.1

Considerando a inobservância do art. 6º, § 1º e art. 65, inc. II “d”, da Lei nº 8.987/1995 e do Parecer nº 261/2020/ConJur-Minfra/CGU/AGU, recomenda-se ao ente jurisdicionado abaixo, com fundamento no art. 267-A, § 2º, do Regimento Interno, que adote, no prazo de **3 meses**, contados a partir da data de publicação da decisão de homologação desta recomendação, a seguinte providência, com vistas à maior eficiência na gestão do sistema de transporte evitando a criação de um passivo financeiro que poderá impactar inadequadamente o orçamento municipal; asseguar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de transporte público, contribuindo para a manutenção da qualidade e mitigando potencial interrupção no serviço; primazia do interesse público por meio da manutenção do serviço essencial à população:

- Encaminhar solução para a definição do subsídio a ser repassado enquanto perdurar a pandemia com queda acentuada na demanda de passageiros, preferencialmente em acordo com a concessionária para a retirada de determinados custos da planilha tarifária antes do cálculo do reequilíbrio econômico-financeiro, seguindo o exemplo verificado em vários municípios, a fim de não sobrecarregar o tesouro municipal.

Assim, a análise do reequilíbrio deve ser norteadas por essas diretrizes devidamente adaptadas. Isso porque, no caso concreto, os ônibus continuaram circulando, ou seja, o serviço continuou, apesar das adequações na qualidade promovidas pela Concessionária para redução dos custos.

Seguindo com base nos entendimentos acima expostos, bem como nos termos estabelecidos no contrato e na legislação pertinente, entende-se que o reequilíbrio deve ser apurado conforme a seguir.

Inicialmente, deve ser reproduzida a planilha apresentada pela Concessionária em sua proposta. Como essa planilha representa o equilíbrio contratual, ela deve ser reproduzida de forma idêntica à apresentada na proposta vencedora. Além disso, os

valores devem estar todos vinculados, de forma que, qualquer alteração em uma premissa, atualizará todos os custos/receitas a ela relacionados.

Como exemplo de elemento que deve ser reproduzido de forma idêntica à da planilha tem-se a receita do sistema distrital. Nesse sistema há diversas tarifas, e o Edital informou apenas a demanda total, ou seja, não informou a demanda por linha/trecho. Assim, o valor médio da tarifa, para fins de se apurar a receita total do serviço foi estimado pela Concessionária em sua proposta (R\$ 12,07 -pag. 42 do Anexo 5773/2021), e deve ser considerado no reequilíbrio contratual.

A manutenção do valor médio da tarifa do sistema distrital deve ocorrer, pois, os custos de equilíbrio do serviço foram dimensionados com base nessa receita estimada. Assim, se a receita prevista tiver sido superdimensionada, os custos estimados na planilha apresentada também estão. De outra forma, se as receitas foram subdimensionadas os custos também o foram. Assim, o equilíbrio só será alcançado se o valor médio da tarifa distrital constante na planilha permanecer inalterado.

Situação similar acontece com a tarifa do serviço urbano. Isto porque, apesar de o contrato prever três tipos de tarifas (convencional – R\$ 2,60, expresso R\$ 3,14 e linha São Mateus x Paulista – R\$ 3,04), a planilha apresentada na proposta considerou apenas a tarifa convencional (R\$ 2,60) multiplicada pela demanda equivalente estimada. Assim, apesar de a tarifa média do sistema urbano ser superior à utilizada na proposta, para fins de reequilíbrio deve ser adotada a constante na planilha original. Ou seja, deve ser multiplicada a demanda equivalente por R\$ 2,60, apesar de a receita bruta da Concessionária informada nos relatórios extraídos do sistema de bilhetagem ser maior do que esse resultado.

Quanto aos elementos de despesas, a metodologia deve ser a mesma, ou seja, manutenção dos coeficientes de custos previstos nas planilhas, realizando-se apenas as adequações nos itens impactados pela pandemia nos percentuais apurados na diligência que vier a ser realizada.

Estas alterações devem ser realizadas de forma proporcional a redução de custo que a Concessionária teve/promoveu motivada pelas circunstâncias pandêmicas, e não considerando o previsto na planilha e o efetivamente empregado.

Explica-se, tomando-se como exemplo um caso hipotético de custos com lavador de veículos.

Para esta categoria de mão de obra a planilha original previa um quantitativo de 15 trabalhadores. Se em sua diligência a Prefeitura encontrar o quantitativo de 5 lavadores, não necessariamente este deve ser o quantitativo utilizado no reequilíbrio, e sim um valor proporcional à redução que a Concessionária teve ao precarizar o serviço por causa da pandemia. Ou seja, se antes da pandemia a Concessionária conseguia prestar o serviço, **com a qualidade prevista no contrato**, com 10 lavadores, apesar de sua planilha prever 15, esta redução decorre de uma prática eficiente por parte da empresa, de forma que não deve o município se apropriar dela. Assim, o que deve ser averiguado é: quantos empregados a Concessionária disponibilizava para prestar o serviço na qualidade prevista no contrato antes da pandemia e quantos passou a disponibilizar depois, após reduzir a qualidade do serviço? Essa proporção de redução deve ser aplicada na planilha, ou seja, se ela tinha dez lavadores e passou a ter cinco, ela teve uma redução de cinquenta por cento nessa categoria, sendo que, esse percentual de redução é que deve ser aplicado na planilha original.

Outro exemplo de categoria que pode ter tido uma redução no período pandêmico e que deve ser considerada no reequilíbrio contratual é a dos cobradores.

O Edital estabelece, em seu Anexo 4 (pag. 3 do Anexo 5903/2021), que a Concessionária deverá dimensionar a quantidade de cobradores considerando a programação operacional prevista no Edital²².

Essa programação foi feita pela Concessionária, considerando, dentre outros aspectos, a demanda no tempo de duração de um ciclo de cada linha. Entretanto, com a pandemia, a demanda reduziu, e a Concessionária, com suas receitas

²² As licitantes, no tocante ao dimensionamento da quantidade de motoristas e cobradores e à apuração dos fatores de utilização (número equivalente de pessoas por veículos da frota operante), deverão considerar a programação operacional constante do Anexo 2 do Edital de Licitação.

comprometidas, teve que buscar reduções nos custos, conforme já anteriormente detalhado. Uma redução de custos que se tornou possível foi a diminuição do número de cobradores.

A presença do cobrador dentro de veículo é um elemento que diminui o tempo de duração de uma viagem, pois, como sem ele o motorista tem que cobrar a tarifa dos passageiros que embarcam para somente depois começar a dirigir, as paradas nos pontos ficam mais longas, o que acaba atrasando a viagem. Sendo assim, a retirada dos cobradores impacta diretamente na qualidade do serviço prestado, pois com eles os passageiros chegam no seu destino mais rápido.

Assim, a retirada dos cobradores dos veículos deve ensejar reequilíbrio por dois motivos: primeiro porque em vários casos foi a redução da demanda que possibilitou a diminuição desses profissionais, pois com um menor número de passageiros embarcando é mais fácil para o motorista realizar as duas tarefas de forma concomitante; segundo, pois, como já explicado, a retirada do cobrador tem reflexo na qualidade do serviço mesmo nas linhas que embarcam poucos passageiros, haja vista que, em vez de o motorista dar a partida logo após o passageiro embarcar, ele terá que cobrar a passagem para somente depois realizar essa tarefa.

Essa metodologia, de apuração da redução custos da Concessionária antes e depois da pandemia, deve ser a realizada, além dos itens já detalhados, para todos os outros em que a Concessionária pode ter tido alguma redução de custos por causa da pandemia, e não somente pela diminuição na qualidade por ela promovida.

Como exemplo, podemos citar o combustível: será que o coeficiente de consumo de combustível ao se transportar 490.000 passageiros é o mesmo de quando se transporta, por exemplo, 200.000? Provavelmente não, e essa redução deve ser descontada na proporção do coeficiente de consumo de antes e depois da pandemia. Destaca-se que a Concessionária possui um sistema de abastecimento de combustível que registra todo o histórico de gastos com este item.

O mesmo vale para manutenção²³ e outros custos previstos na planilha e que podem ter sido impactados de alguma forma durante o período da pandemia, seja pela redução de passageiros transportados, da quilometragem percorrida, redução da quantidade de veículos disponibilizados nos meses mais críticos, ou pela adequação que a Concessionária teve que fazer na qualidade do serviço.

Deve ser destacado que, essa diligência deverá apurar a redução de custos que a Concessionária promoveu mensalmente. Isso porque, conforme se pode verificar nos dados extraídos do sistema Caged acerca da inscrição de empregados no Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, houve grande variação de inscritos em cada mês. Além disso, também houve grande variação da demanda de um mês para o outro, o que impacta nos custos. Após essa apuração mensal, é possível realizar uma média de redução do período e introduzir os valores na planilha, de forma a simplificar os cálculos.

Destaca-se que essa avaliação de custos deve ser realizada de maneira imparcial, sendo que, o parceiro privado, que tem um domínio preciso acerca de seus custos, pode ser consultado acerca da variação dos insumos, devendo o Poder Concedente confirmar a veracidade dessas informações, através da análise da documentação comprobatória juntada e de outras que entender necessárias (essas informações devem ser requisitadas à Concessionária, com fulcro no item 36.2 do Contrato²⁴), sempre assegurando o contraditório, na forma o item 17.6 do Contrato²⁵.

Feitas essas apurações, e introduzindo esses valores na planilha, poderá ser auferido o valor de reequilíbrio contratual, considerado uma situação de normalidade.

²³ A concessionária também possui um sistema que registra dos custos com manutenção, o qual pode auxiliar na diligência.

²⁴ No exercício das suas atribuições os encarregados da fiscalização da **CONCESSÃO** terão livre acesso, em qualquer época, aos dados relativos à administração e à operação da **CONCESSIONÁRIA**, assim como aos equipamentos e às instalações integrantes ou vinculadas à **CONCESSÃO**.

²⁵ 17.6 **O PODER CONCEDENTE** terá o prazo de 60 (sessenta) dias para decidir o processo a que alude o item anterior, contado da data de sua instauração de ofício ou mediante requerimento da **CONCESSIONÁRIA**, assegurando, previamente, no período, as garantias do contraditório, dos esclarecimentos e das justificativas que se façam necessários por parte da **CONCESSIONÁRIA**.

Entretanto, o caso concreto é de excepcionalidade e não de normalidade. Os efeitos da pandemia exigiram, e ainda exigem, parcelas de contribuição de todos os atores sociais, sendo inaceitável que dentre inúmeros cidadãos desempregados, negócios falidos e dos diversos setores econômicos que experimentaram reduções em seus lucros, a Concessionária mantenha o mesmo percentual de renumeração auferido antes da pandemia, inclusive com rubricas que não representam custos, transferindo para o Poder Concedente todos os impactos desta situação.

Tal conduta caracteriza a transferência de todo o desequilíbrio de uma das partes para a outra, no caso, o Poder Público, que arcaria sozinho com os impactos financeiros desse evento excepcional, o que não é admissível, principalmente se for considerando que ele, além de ter suas receitas tributárias reduzidas, ainda é o responsável pelo combate da pandemia.

Assim, a partir do valor apresentado na planilha como suficiente para manutenção do equilíbrio econômico financeiro, inclusive da TIR, devem as partes realizarem uma negociação para que, de forma consensual, sejam eliminadas rubricas da planilha, ou parcelas delas, especialmente as que não representam custos para a Concessionária, como renumeração (TIR) depreciação sobre terrenos e edificações, entre outras.

Após a definição final do valor, este deve ser atualizado, com a utilização do mesmo percentual de reajuste já aplicado sobre a tarifa inicial.

2.4.4 Causas

2.4.4.1 Imperícia

Deficiência na interpretação dos procedimentos previstos nos contrato para realizado do reequilíbrio econômico-financeiro.

2.4.5 Efeitos

2.4.5.1 Judicialização do pleito.

A falta de metodologia adequada para reequilibrar o contratual, gerou uma demanda judicial para discutir o tema, o que leva a encargos adicionais para as partes (como custos de transação e eventuais custas processuais e ainda incertezas quanto ao desfecho da ação), que poderiam ter sido evitados com uma decisão justa e tempestiva acerca do pleito.

2.4.5.2 Precarização do Serviço

A falta de uma metodologia adequada para reequilibrar o Contrato 37/2016, impossibilitou a realização daquela, o que levou a uma precarização do serviço por parte da Concessionária.

2.4.6 Evidências

Contrato 37/2016 (ANEXO 05677/2021-7)

Solicitação reequilíbrio parecer (ANEXO 05732/2021-2)

Solicitação subsídio abril 2020 (ANEXO 05733/2021-7)

Solicitação reequilíbrio 5-2020 (ANEXO 05733/2021-7)

solicitação reequilíbrio 6-2020 (ANEXO 05734/2021-1)

solicitação reequilíbrio 6-2020 (ANEXO 05734/2021-1)

Reequilíbrio demanda 1-2021 (ANEXO 05734/2021-1)

solicitação reequilíbrio 1-2021 (ANEXO 05734/2021-1)

solicitação reequilíbrio 2-2021 (ANEXO 05734/2021-1)

solicitação reequilíbrio 3-2021 (ANEXO 05734/2021-1)

solicitação reequilíbrio 5-2021 demanda (ANEXO 05735/2021-6)

solicitação reequilíbrio 5-2021 (ANEXO 05735/2021-6)

demanda e km (ANEXO 05736/2021-1)

Benefícios programa manutenção emprego (APÊNDICE 00139/2021-9)

Proposta Comercial Planilha (ANEXO 05773/2021-1)

Demanda e km Edital (ANEXO 05780/2021-1)

Relatório de Auditoria - Controladoria-Geral do Município (ANEXO 05902/2021-7)

Anexo 2 - dimensionamento (ANEXO 05903/2021-1)

Anexo 4 instruções proposta comercial (ANEXO 05903/2021-1)

Tabela quant. ônibus (APÊNDICE 00305/2021-5)

QUantidade Ônibus dia (ANEXO 06097/2021-1)

2.4.7 Esclarecimentos do fiscalizado

O achado foi submetido ao jurisdicionado através do Ofício de Submissão Prévia de Achados 5.693/2021. O Responsável enviou Ofício PMSP SMOIT 1.301/2021 (Anexo 6.116/2021) concordando integralmente com o disposto no achado.

Foi dada ciência ao Controle Interno do teor do presente achado.

2.4.8 Conclusão do achado

Tendo em vista a concordância do jurisdicionado com os apontamentos apresentados, mantém-se o presente achado em sua integralidade.

2.4.9 Proposta de encaminhamento

2.4.9.1 A citação de responsável (art. 207, I c.c. art. 389 do RITCEES)

Sugere-se a esta Corte de Contas que seja determinada a citação dos responsáveis, abaixo relacionados, nos termos do artigo 288, VIII, do RITCEES, para que, no prazo estipulado, apresentem, individual ou coletivamente, razões de justificativa, bem como documentos que entenderem necessários, em razão dos achados de

fiscalização apontados, alertando-os que, em caso de manutenção irregularidades, poderá haver aplicação das sanções previstas no RITCEES.

Responsável	RENILTO QUINQUIM CORREIA
CPF	784.599.317-49
Encaminhamento	A citação de responsável (art. 207, I c.c. art. 389 do RITCEES).
Cargo	Secretário Municipal de Obras, Infraestrutura e Transporte 1º/04/2020 a 14/10/2020.
Conduta	Negar pedido de reequilíbrio contratual apresentado pela Concessionária com base em premissas incorretas e distintas das previstas no Contrato 37/2016.
Nexo de causalidade	A conduta do agente de negar o requerimento de reequilíbrio com base em premissas inadequadas e distintas da prevista no contrato, materializou a irregularidade.
Excludentes de ilicitude	Não foram constatadas excludentes de ilicitude, como exemplo, legítima defesa do patrimônio público, estado de necessidade, culpa exclusiva da Administração, caso fortuito e força maior.
Culpabilidade	O responsável praticou o ato após prévia consulta a órgãos técnicos ou, de algum modo, respaldado em parecer técnico, entretanto, a conclusão final não estava totalmente congruente com esse. É razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da ilicitude do ato que praticara, pois, como gestor do contrato, deveria ter amplo conhecimento dos procedimentos estabelecidos para reequilíbrio contratual. É razoável afirmar que era exigível do responsável conduta diversa daquela que ele adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois ao invés do Responsável afirmar que não houve desequilíbrio contratual, deveria ele ter apenas afirmado a impossibilidade de cálculo do reequilíbrio tendo em vista as informações constantes nos autos, conforme feito pela Comissão que emitiu o parecer técnico.
Punibilidade	Não foi constatada qualquer causa de extinção da punibilidade.

Orgão	VIACAO SAO GABRIEL LTDA
CNPJ	27.492.479/0002-68
Encaminhamento	A citação de responsável (art. 207, I c.c. art. 389 do RITCEES).
Conduta	Apresentar requerimento de reequilíbrio econômico-financeiro com o montante calculado com metodologia inadequada e distinta da prevista no Contrato 37/2016, e não fornecer as informações necessárias para a apuração correta.
Nexo de causalidade	A conduta da Concessionária contribuiu para a ocorrência da irregularidade pois a apuração inicial é feita com base no requerimento apresentado, e por apenas ela possuir as informações necessária para realização do reequilíbrio, e se negar a apresentar.

Excludentes de ilicitude	Não foram constatadas excludentes de ilicitude, como exemplo, legítima defesa do patrimônio público, estado de necessidade, culpa exclusiva da Administração, caso fortuito e força maior.
Culpabilidade	
Punibilidade	Não foi constatada qualquer causa de extinção da punibilidade.

2.4.9.2 Determinação ao órgão/entidade (art. 207, IV c.c. art. 329, §7º, do RITCEES)

Expedir determinação à Prefeitura Municipal de São Mateus e à Secretaria Municipal de Obras, Infraestrutura e Transportes de São Mateus, na pessoa de seus representantes legais, Sr. Ailton Caffeu e Sr. João Adir Oliveira Scardini, respectivamente, ou quem vier a lhes substituir, para que promovam diligência junto à Concessionária do serviço de transporte coletivo municipal, visando apurar o montante necessário para reequilibrar o Contrato 37/2016, conforme fundamentação constante no item 2.4 deste Relatório.

Responsáveis:

Prefeitura Municipal de São Mateus - 27.167.477/00011-2

Secretaria Municipal de Obras, Infraestrutura e Transportes de São Mateus - 27.167.477/00011-2

2.4.9.3 Oitiva de entidade fiscalizada ou interessado (art. 207, II, do RITCEES)

Sugere-se a esta Corte de Contas que seja expedida notificação às entidades abaixo relacionadas, nos termos do artigo 207, II, do RITCEES, para que, querendo, no prazo estipulado, se manifestem, apresentando os documentos que entenderem necessários, em razão do achado de fiscalização apontado.

Responsáveis:

VIACAO SAO GABRIEL LTDA - 27.492.479/0002-68

Prefeitura Municipal de São Mateus - 27.167.477/00011-2

Secretaria Municipal de Obras, Infraestrutura e Transportes de São Mateus -
27.167.477/00011-2

3 ACHADOS NÃO DECORRENTES DA INVESTIGAÇÃO DE QUESTÕES

O achado a seguir descrito não foi decorrente da investigação das questões apresentadas na seção 1.3.

3.1 A5 - Ausência de indicadores definidores da qualidade do serviço no contrato

3.1.1 Critérios

Lei - 8.987/1995, art. 23, III.

3.1.2 Objetos

Contrato - 37/2016

Vigência: 15/08/2016 a 15/08/2046

Data assinatura: 15/08/2016

Contratado: VIACAO SAO GABRIEL LTDA/27.492.479/0002-68

Materialidade: R\$ 495.888.167,30

Descrição: Concessão do serviço de transporte coletivo de São Mateus.

UGs: Todas relacionadas a esse objeto.

3.1.3 Situação encontrada

O conceito de **prestação de serviço adequado** é definido no art. 6º da Lei Federal 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, sendo condição fundamental para a existência de uma concessão de serviço público, conforme trecho transcrito a seguir:

Lei Federal 8.987/95

Art. 6º Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato.

§ 1º **Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.**

§ 2º A atualidade compreende a modernidade das técnicas, do equipamento e das instalações e a sua conservação, bem como a melhoria e expansão do serviço. (g.n.)

O art. 18 do mesmo dispositivo legal, define a obrigatoriedade da definição de metas no instrumento convocatório das licitações:

Lei Federal 8.987/95

Art. 18. **O edital de licitação será elaborado pelo poder concedente, observados, no que couber, os critérios e as normas gerais da legislação própria sobre licitações e contratos e conterá, especialmente:**

I – o objeto, **metas** e prazo da concessão; (g.n.)

Por sua vez, no art. 23 são definidas as cláusulas essenciais do contrato de concessão, destacando-se a exigência quanto aos critérios e indicadores para avaliação da qualidade do serviço prestado:

Lei Federal 8.987/95

Art. 23. **São cláusulas essenciais do contrato de concessão as relativas:**

[...]

III – aos critérios, **indicadores**, fórmulas e parâmetros **definidores da qualidade do serviço**; (g.n.)

Ocorre que, na Cláusula VII – *Dos objetivos e metas da concessão* do Contrato 37/2016 (Anexo 5.677/2021, fl. 5), são citadas metas genéricas e subjetivas para a execução contratual, sem mencionar indicadores e parâmetros a serem atendidos pela Concessionária na prestação do serviço:

Contrato 37/2016

7.1. Os objetivos e metas da concessão são os previstos neste Contrato, no edital de licitação e seus anexos, e devem ser alcançados, sem prejuízo de disposições específicas, mediante integral cumprimento do projeto básico.

7.1.1. Sem prejuízo das demais disposições previstas no edital, **são metas da concessão a prestação de um serviço eficiente, com atualidade tecnológica, ambientalmente adequado, que propicie amplo acesso à população usuária.** (g.n.)

A Cláusula XIV – *Do Serviço Adequado* do Contrato 37/2016 detalha cada uma das características mencionadas no art. 6º da lei quanto às condições de atendimento aos usuários (Anexo 5.677/2021, fls. 8-9):

Contrato 37/2016

14.3. Para os fins previstos neste Contrato, considera-se:

- a) Regularidade: a prestação dos serviços nas condições estabelecidas no projeto básico, neste Contrato e nas normas técnicas aplicáveis;
- b) Continuidade: a manutenção, em caráter permanente, da oferta dos serviços previstos no projeto básico;
- c) **Eficiência: a execução dos serviços de acordo com as normas técnicas aplicáveis e em padrões satisfatórios, que busquem, em caráter permanente, a excelência, e que assegurem, qualitativa e quantitativamente, o cumprimento dos objetivos e das metas da concessão;**
- d) **Conforto: a manutenção dos serviços em níveis que assegurem a comodidade dos usuários conforme definido no projeto básico;**
- e) Segurança: a operação, nos níveis exigidos no projeto básico, de modo a que sejam mantidos, em níveis satisfatórios, os riscos de acidentes;
- f) **Atualidade: modernidades das técnicas, dos equipamentos e das instalações e a sua conservação e manutenção, bem como a melhoria e a expansão do serviço, na medida das necessidades;**
- g) Generalidade: universalidade da prestação dos serviços conforme previsto no projeto básico;
- h) Cortesia na prestação dos serviços: tratamento adequado aos usuários;
- i) Modicidade da tarifa: a justa correlação entre os encargos da Concessionária e a retribuição paga pelos usuários.

14.4. A Concessionária deve assegurar, durante todo o prazo da concessão, a prestação do serviço adequado, atendidas, integralmente, as condições estabelecidas no item anterior, nos termos das determinações emanadas pelo Poder Concedente. (g.n.)

Entretanto, apesar de constarem no instrumento contratual as mencionadas definições relacionadas à prestação do serviço adequado, mais uma vez é importante destacar que todas foram realizadas de forma genérica, sem a definição de indicadores ou metas para a avaliação efetiva de seu cumprimento através de critério objetivo.

Para citar exemplos, poderiam ser definidas metas e indicadores a serem atendidos relacionados à regularidade, nível de lotação e pontualidade das linhas, que impactam diretamente na qualidade do serviço prestado ao usuário.

A ausência de indicadores para avaliação da qualidade do serviço, além de descumprir determinação legal, tem impacto direto na fiscalização da execução contratual, dificultando a verificação da compatibilidade entre o que foi contratado e o que está sendo entregue pela Concessionária aos usuários.

Além disso, afeta também a transparência da gestão contratual, uma vez que a ausência de critérios objetivos para avaliação do nível de prestação dos serviços prejudica o adequado controle e a divulgação dos dados relacionados à concessão.

Com base no exposto, fica evidenciada a irregularidade quanto à ausência de indicadores e metas a serem cumpridas pela Concessionária ao longo da execução contratual.

3.1.4 Causas

3.1.4.1 Imperícia

A definição de indicadores definidores da qualidade do serviço é cláusula essencial em contratos de concessão, e não foi observada na fase preparatória da licitação, por imperícia na elaboração do edital.

3.1.5 Efeitos

3.1.5.1 Risco de precarização do serviço, em razão da ausência de definição objetiva dos parâmetros mínimos do nível de serviço contratado

A ausência de indicadores objetivos para avaliação da qualidade do serviço dificulta a verificação da compatibilidade entre o que foi contratado e o que está sendo entregue pela Concessionária aos usuários, prejudicando o desenvolvimento do trabalho de fiscalização e reduzindo a transparência da gestão do contrato.

3.1.6 Evidências

Contrato 37/2016 (ANEXO 05677/2021-7)

Resposta Ofício Submissão - Ofício PMSM SMOIT 1.368/2021 (ANEXO 06480/2021-5)

Relação de Secretários de Obras, Infraestrutura e Transportes (ANEXO 06862/2021-8)

3.1.7 Esclarecimentos do fiscalizado

Em resposta ao Ofício de Submissão TCEES 5.838/2021, o Secretário Municipal de Obras, Infraestrutura e Transporte encaminhou o Ofício PMSM SMOIT 1.368/2021 (Anexo 6.480/2021), solicitando a prorrogação do prazo por mais 15 dias, com base nos seguintes argumentos:

[...] para apresentação de esclarecimentos e justificativas, bem como a juntada de documentos, é necessário a consulta à documentação do contrato junto à Secretaria Municipal de Finanças e à Viação São Gabriel.

O pedido não foi atendido em razão do envio da solicitação para prorrogação ter ocorrido apenas em 26/11/2021, portanto após o prazo definido para encaminhamento das respostas ao Ofício de Submissão (22/11/2021), o que resultaria na extrapolação do prazo destinado para a realização da fiscalização, e pelo fato do Ofício de Submissão não substituir a formação do contraditório, tendo a finalidade de qualificar o relatório de fiscalização, e dessa forma não prejudicará a apresentação dos argumentos de defesa pelos responsáveis.

Foi dada ciência ao Controle Interno do teor do presente achado. Foi encaminhado ao Controle Interno o Ofício de Submissão TCEES 5.838/2021.

3.1.8 Conclusão do achado

Não foram apresentados, por parte do responsável, esclarecimentos relacionados ao achado, entretanto a mencionada irregularidade teve causa ainda na fase preparatória da licitação, por imperícia na elaboração do edital, oportunidade em que

não foi observada a exigência legal de inclusão de indicadores de desempenho no instrumento contratual.

Vale lembrar que a licitação foi realizada em 2016, e de acordo com o art. 373 da Resolução TCEES 261, de 4 de junho de 2013 (Regimento Interno do TCEES) encontra-se prescrita a pretensão punitiva relacionada à irregularidade.

Contata-se, porém, nos termos do art. 20 do Decreto-Lei 4.657/42 – LINDB²⁶, que, a eventual interrupção do contrato, em razão da inexistência de indicador de desempenho, pode resultar em dano maior para a Administração Pública e para os usuários, do que a continuidade de sua execução.

Nesse sentido, sugerimos a **notificação**, para oitiva, da Secretaria Municipal de Obras, Infraestrutura e Transportes, na pessoa de seu responsável, Sr. Secretário João Adir Oliveira Scardini (Anexo 6.862/2021), bem como da Concessionária Viação São Gabriel Ltda., terceira interessada, para que se manifestem acerca do relatado e sobre a possibilidade de esta Corte de Contas determinar alteração contratual, com a inclusão de indicador(es) de desempenho objetivo(s), sanando a irregularidade.

Por fim, após a análise das supramencionadas manifestações na fase de instrução conclusiva, sugere-se que esta Corte de Contas determine ao Poder Concedente que, em entendimento com a Concessionária, defina indicadores de desempenho que permitam avaliar a qualidade do serviço prestado ao usuário, conforme definição contida no art. 23 da Lei 8.987/95.

3.1.9 Proposta de encaminhamento

3.1.9.1 Determinação ao órgão/entidade (art. 207, IV c.c. art. 329, §7º, do RITCEES)

Expedir determinação à Secretaria Municipal de Obras, Infraestrutura e Transporte, para que promova a alteração do Contrato 37/2016, com a inclusão de indicador(es)

²⁶ Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. [incluído pela Lei 13.655, de 2018]

de desempenho objetivos, conforme previsão contida no art. 23, III da Lei Federal 8.987/1995.

Responsável:

Secretaria Municipal de Obras, Infraestrutura e Transportes de São Mateus -
27.167.477/00011-2

3.1.9.2 Oitiva de entidade fiscalizada ou interessado (art. 207, II, do RITCEES)

Sugere-se a esta Corte de Contas que seja expedida notificação às entidades abaixo relacionadas, nos termos do artigo 207, II, do RITCEES, para que, querendo, no prazo estipulado, se manifestem, apresentando os documentos que entenderem necessários, em razão do achado de fiscalização apontado.

Responsáveis:

VIACAO SAO GABRIEL LTDA - 27.492.479/0002-68

Secretaria Municipal de Obras, Infraestrutura e Transportes de São Mateus -
27.167.477/00011-2

4 CONCLUSÃO

4.1 Síntese dos fatos apurados

Não foram constatadas impropriedades ou irregularidades decorrentes da investigação da questão Q3, formulada para a fiscalização aqui relatada.

Foram realizadas as seguintes constatações:

A1(Q1) - Ausência de controle quanto ao pagamento da outorga anual

A2(Q2) - Utilização inadequada de veículos com idade superior à prevista no instrumento contratual

A3(Q4) - Deficiência na fiscalização e controle do contrato

A4(Q5) - Utilização, por ambas as partes, nos procedimentos instaurados visando reestabelecer o equilíbrio econômico-financeiro, de metodologia inadequada e distinta da prevista no contrato.

A5 - Ausência de indicadores definidores da qualidade do serviço no contrato

4.2 Posicionamento da equipe

Procedida a fiscalização, com base nas questões definidas na matriz de planejamento, verificaram-se irregularidades na execução do Contrato 37/2016, conforme relatado nos itens 2.1 a 2.4 e 3.1 deste relatório. Em relação às questões da auditoria, é importante registrar de forma sucinta a situação encontrada pela equipe, como segue:

Q1 – A outorga devida pela Concessionária está sendo paga de acordo com o previsto no edital?

A equipe técnica analisou a documentação e as informações fornecidas pela PMSM e concluiu que a fiscalização do contrato não analisa, controla ou registra a documentos e os pagamentos realizados a título de outorga, resultando em risco potencial de pagamento em valor inferior ao estabelecido no Contrato 37/2016.

Dessa forma, aponta-se o seguinte achado de irregularidade relacionado a esta questão:

- **A1 (Q1) Ausência de controle quanto ao pagamento da outorga anual.**

Q2 – A Concessionária está atendendo aos requisitos exigidos em contrato para a frota, no que se refere à idade máxima, ao tipo e ao quantitativo de veículos em operação?

Após análise da documentação e das informações fornecidas pela PMSM, a equipe de auditoria identificou a utilização de veículos com idade superior ao limite definido no instrumento contratual. Além disso constatou deficiência nos controles, omissão e negligência por parte da fiscalização e morosidade da Procuradoria-Geral na emissão de parecer jurídico relacionado ao descumprimento contratual por parte da Concessionária.

Dessa forma, aponta-se o seguinte achado de irregularidade relacionado a esta questão:

- **A2 (Q2) Utilização inadequada de veículos com idade superior à prevista no instrumento contratual.**

Q3 – A Concessionária implementou, conforme previsto no edital e contrato, os sistemas de bilhetagem eletrônica, de monitoramento de frota e de vigilância de frota?

Após análise dos documentos e vistoria às instalações da Concessionária, a equipe de auditoria constatou que os sistemas mencionados foram implementados e estão em operação.

Entretanto, os dados e os relatórios disponibilizados pelos sistemas não são utilizados pela equipe de fiscalização e gestão do contrato, que poderiam utilizar essas ferramentas para melhorar o controle e o gerenciamento da execução contratual.

Q4 - A fiscalização contratual está sendo executada conforme as previsões contratuais, legais e de acordo com os melhores preceitos técnicos?

A equipe técnica analisou os documentos e informações fornecidos pela PMSM e constatou a omissão da fiscalização ao não gerar relatórios de acompanhamento da execução contratual, nem possuir rotina ou planejamento para a realização do trabalho.

Além disso, não são utilizados os dados disponibilizados pelo Sistema de Monitoramento de Frota e Sistema de Bilhetagem Eletrônica, para acompanhamento se a execução contratual está ocorrendo de forma satisfatória ou verificação e análise das reclamações registradas pelos usuários, tais como atrasos e ausência de ônibus, por exemplo.

Dessa forma, aponta-se o seguinte achado de irregularidade relacionado a esta questão:

- **A3 (Q4) Deficiência na fiscalização e controle do contrato.**

Q5 – O contrato encontra-se equilibrado quantos aos aspectos econômicos-financeiros após os impactos causados pelas medidas de restrição de circulação adotadas para conter o contágio da pandemia do Covid-19?

A equipe técnica analisou a documentação e as informações fornecidas pela Secretaria Municipal de Obras, Infraestrutura e Transporte de São Mateus e constatou que o contrato não se encontra equilibrado quanto aos aspectos econômico-financeiros. Isso porque, apesar de haver solicitações de reequilíbrio, ambas as partes não apresentaram metodologia congruente com a estabelecida no contrato para realização de tal revisão.

Dessa forma, aponta-se o seguinte achado de irregularidade relacionado a esta questão:

- **A1 (Q5) Utilização, por ambas as partes, nos procedimentos instaurados visando reestabelecer o equilíbrio econômico-financeiro, de metodologia inadequada e distinta da prevista no contrato.**

Achado não decorrente das questões de auditoria

Foi verificado ainda o achado não decorrente das questões de auditoria, relacionado à ausência de indicadores definidores da qualidade do serviço prestado, que é cláusula essencial em contratos de concessão, e não foi observada na fase preparatória da licitação, por imperícia na elaboração do edital.

Dessa forma, aponta-se o seguinte achado de irregularidade, relacionado a este ponto:

- **(A5) Ausência de indicadores definidores da qualidade do serviço contratado.**

5 PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

Considerando o exposto, a equipe de fiscalização propõe ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo os seguintes encaminhamentos.

5.1 A citação de responsável (art. 207, I c.c. art. 389 do RITCEES)

Sugere-se a esta Corte de Contas que seja determinada a citação dos responsáveis, abaixo relacionados, nos termos do artigo 288, VIII, do RITCEES, para que, no prazo estipulado, apresentem, individual ou coletivamente, razões de justificativa, bem como documentos que entenderem necessários, em razão dos achados de fiscalização apontados, alertando-os que, em caso de manutenção das irregularidades, poderá haver aplicação das sanções previstas no RITCEES.

Responsável	Achado
JOAO ADIR OLIVEIRA SCARDINI 749.245.917-34 Fiscal do Contrato 25/04/2017 - em atividade	A1 (Q1) - Ausência de controle quanto ao pagamento da outorga anual

Sugere-se a esta Corte de Contas que seja determinada a citação dos responsáveis, abaixo relacionados, nos termos do artigo 288, VIII, do RITCEES, para que, no prazo estipulado, apresentem, individual ou coletivamente, razões de justificativa, bem como documentos que entenderem necessários, em razão dos achados de fiscalização apontados, alertando-os que, em caso de manutenção irregularidades, poderá haver aplicação das sanções previstas no RITCEES.

Responsável	Achado
AILKA BARBOSA MARTINS 095.647.897-29 Procurador-Geral 15/10/2021 - em atividade JOAO ADIR OLIVEIRA SCARDINI 749.245.917-34 Fiscal do Contrato 25/04/2017 - em atividade SELEM BARBOSA DE FARIA 097.658.507-35 Procurador-Geral 27/05/2019 a 15/10/2021	A2 (Q2) - Utilização inadequada de veículos com idade superior à prevista no instrumento contratual
JOAO ADIR OLIVEIRA SCARDINI 749.245.917-34 Fiscal do Contrato 25/04/2017 - em atividade	A3 (Q4) - Deficiência na fiscalização e controle do contrato
RENILTO QUINQUIM CORREIA 784.599.317-49 Secretário Municipal de Obras, Infraestrutura e Transporte	A4 (Q5) - Utilização, por ambas as partes, nos procedimentos instaurados visando reestabelecer o equilíbrio econômico-financeiro, de metodologia inadequada e distinta da prevista no contrato.

1º/04/2020 a 14/10/2020 VIACAO SAO GABRIEL LTDA 27.492.479/0002-68	
---	--

5.2 Determinação ao órgão/entidade (art. 207, IV c.c. art. 329, §7º, do RITCEES)

Determinar que sejam desenvolvidos pela Secretaria Municipal de Obras, Infraestrutura e Transporte, em conjunto com a Controladoria-Geral do Município, rotinas e procedimentos de controle para fiscalização e gestão do Contrato 37/2016, indicando os tipos, formatos e periodicidade dos relatórios que devem ser gerados para o acompanhamento do pagamento do valor da outorga.

Responsável	Achado
Secretaria Municipal de Obras, Infraestrutura e Transportes de São Mateus 27.167.477/00011-2	A1 (Q1) - Ausência de controle quanto ao pagamento da outorga anual

Determinar que sejam desenvolvidos pela Secretaria Municipal de Obras, Infraestrutura e Transporte, em conjunto com a Controladoria-Geral do Município, rotinas e procedimentos de controle para fiscalização e gestão do Contrato 37/2016, indicando os tipos, formatos e periodicidade dos relatórios que devem ser gerados para o acompanhamento das especificações dos veículos utilizados para a prestação dos serviços.

Responsável	Achado
Secretaria Municipal de Obras, Infraestrutura e Transportes de São Mateus 27.167.477/00011-2	A2 (Q2) - Utilização inadequada de veículos com idade superior à prevista no instrumento contratual

Determinar que sejam desenvolvidos pela Secretaria Municipal de Obras, Infraestrutura e Transporte, em conjunto com a Controladoria-Geral do Município, rotinas e procedimentos de controle para fiscalização e gestão do Contrato 37/2016, indicando os tipos, formatos e periodicidade dos relatórios que devem ser gerados para o acompanhamento da execução contratual com o objetivo de garantir que a prestação do serviço seja realizada com a qualidade adequada.

Responsável	Achado
Secretaria Municipal de Obras, Infraestrutura e Transportes de São Mateus 27.167.477/00011-2	A3 (Q4) - Deficiência na fiscalização e controle do contrato

Expedir determinação à Prefeitura Municipal de São Mateus e à Secretaria Municipal de Obras, Infraestrutura e Transportes de São Mateus, na pessoa de seus representantes legais, Sr. Ailton Caffeu e Sr. João Adir Oliveira Scardini, respectivamente, ou quem vier a lhes substituir, para que promovam diligência junto à Concessionária do serviço de transporte coletivo municipal, visando apurar o montante necessário para reequilibrar o Contrato 37/2016, conforme fundamentação constante no item 2.4 deste Relatório.

Responsável	Achado
Prefeitura Municipal de São Mateus 27.167.477/00011-2 Secretaria Municipal de Obras, Infraestrutura e Transportes de São Mateus 27.167.477/00011-2	A4 (Q5) - Utilização, por ambas as partes, nos procedimentos instaurados visando reestabelecer o equilíbrio econômico-financeiro, de metodologia inadequada e distinta da prevista no contrato.

Expedir determinação à Secretaria Municipal de Obras, Infraestrutura e Transporte, para que promova a alteração do Contrato 37/2016, com a inclusão de indicador(es) de desempenho objetivos, conforme previsão contida no art. 23, III da Lei Federal 8.987/1995.

Responsável	Achado
Secretaria Municipal de Obras, Infraestrutura e Transportes de São Mateus 27.167.477/00011-2	A5 - Ausência de indicadores definidores da qualidade do serviço no contrato

5.3 Oitiva de entidade fiscalizada ou interessado (art. 207, II, do RITCEES)

Sugere-se a esta Corte de Contas que seja expedida notificação às entidades abaixo relacionadas, nos termos do artigo 207, II, do RITCEES, para que, querendo, no prazo estipulado, se manifestem, apresentando os documentos que entenderem necessários, em razão do achado de fiscalização apontado.

Responsável	Achado
VIACAO SAO GABRIEL LTDA 27.492.479/0002-68	A1 (Q1) - Ausência de controle quanto ao pagamento da outorga anual
Prefeitura Municipal de São Mateus 27.167.477/00011-2 Secretaria Municipal de Obras, Infraestrutura e Transportes de São Mateus 27.167.477/00011-2 VIACAO SAO GABRIEL LTDA 27.492.479/0002-68	A4 (Q5) - Utilização, por ambas as partes, nos procedimentos instaurados visando reestabelecer o equilíbrio econômico-financeiro, de metodologia inadequada e distinta da prevista no contrato.
Secretaria Municipal de Obras, Infraestrutura e Transportes de São Mateus 27.167.477/00011-2 VIACAO SAO GABRIEL LTDA 27.492.479/0002-68	A5 - Ausência de indicadores definidores da qualidade do serviço no contrato

Vitória - ES, 15 de dezembro de 2021

(assinado digitalmente)

HENRIQUE RODRIGUES FASSBENDER DE REZENDE

Auditor de Controle Externo

Matrícula 203681

(assinado digitalmente)

RAFFAEL BARBOZA NUNES

Auditor de Controle Externo

Matrícula 203254

Supervisão:

(assinado digitalmente)

GUILHERME ABREU LIMA E PEREIRA

Auditor de Controle Externo

Matrícula 203089

APÊNDICE A - ROL DE RESPONSÁVEIS

Responsável	Cargo	CPF/CNPJ
Secretaria Municipal de Obras, Infraestrutura e Transportes de São Mateus		27.167.477/00011-2
Joao Adir Oliveira Scardini	Fiscal do Contrato 25/04/2017 - em atividade	749.245.917-34
Viacao Sao Gabriel Ltda		27.492.479/0002-68
Selem Barbosa de Faria	Procurador-Geral 27/05/2019 a 15/10/2021	097.658.507-35
Ailka Barbosa Martins	Procurador-Geral 15/10/2021 - em atividade	095.647.897-29
Prefeitura Municipal de São Mateus		27.167.477/00011-2
Renilto Quinquim Correia	Secretário Municipal de Obras, Infraestrutura e Transporte 1º/04/2020 a 14/10/2020	784.599.317-49