

RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO/LEVANTAMENTO

RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO/LEVANTAMENTO NA CONCESSÃO DO SISTEMA DE TRANSPORTE COLETIVO URBANO DE SÃO LUÍS/MA

JURISDICIONADO: PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO LUÍS/MA – SECRETARIA MUNICIPAL DE TRÂNSITO E TRANSPORTES – SMTT

EXERCÍCIO: 2021

RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO/LEVANTAMENTO NA CONCESSÃO DO SISTEMA DE TRANSPORTE COLETIVO URBANO DE SÃO LUÍS/MA

SUMÁRIO

IDENTIFICAÇÃO DO TRABALHO.....	03
INTRODUÇÃO.....	04
2 ASPECTOS GERAIS DO LEVANTAMENTO.....	05
2.1 Objeto.....	05
2.2 Questões de auditoria.....	05
2.3 Metodologia e técnicas aplicadas.....	05
2.4 Limitação.....	06
2.5 Benefícios estimados da fiscalização.....	06
3. VISÃO GERAL DO AUDITADO.....	07
3.1 Da Secretaria Municipal de Trânsito e Transportes – SMTT.....	07
3.1.1 endereço da entidade e dirigente responsável.....	07
4. VISÃO GERAL DO OBJETO DA FISCALIZAÇÃO.....	08
4.1 Terminais de Integração de Passageiros.....	08
4.1.1 Linhas que atendem aos terminais por grupo.....	09
4.2 4.2 Sistema Bilhetagem Automática - SBA.....	10
5 ANÁLISE FORMAL DOS CONTRATOS DE CONCESSÃO.....	12
5.1 ACHADOS DE AUDITORIA.....	18

5.1.a Dos Termos de Cessão de Uso dos terminais de integração a título precário (item III do objeto da licitação: a operação, conservação e manutenção de Terminais de Integração)	18
5.1. b Do sistema de Bilhetagem (item II do objeto da licitação: a operação, operação de Sistema de Bilhetagem Automática – SBA)	22
6 CONCLUSÃO.....	24
7 PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO.....	25

I IDENTIFICAÇÃO DO TRABALHO

RIT Nº	3751/2022
PROCESSO:	7786/2021
NATUREZA:	Fiscalização
ESPÉCIE:	Levantamento
EXERCÍCIO:	2016-2021 (período de execução do contrato)
JURISDICIONADO:	Prefeituras Municipal de São Luís
RESPONSÁVEIS:	Edivaldo Holanda Braga Salim Júnior (2016/2020) Eduardo Braide (2021/2022)
RELATOR:	Melquizedeque Nava Neto

I.1 EQUIPE TÉCNICA RESPONSÁVEL		
Nome	Matrícula	Cargo
Jorge Ferreira Lobo	7591	AECE
Carla Barbosa Baracho	11189	AECE
Arlene da Silva Vieira	6585	TECE

I INTRODUÇÃO

Tratam os autos de processo de Auditoria Governamental Extraordinária de natureza fiscalização na espécie levantamento realizada na Secretaria Municipal de Trânsito e Transportes (SMTT) da prefeitura municipal de São Luís/MA, acerca do serviço de transporte público coletivo de passageiros no Município de São Luís conforme portaria autorizativa TCE/284 de 30 de março de 2022 em consonância com programa de auditoria aprovado pelo Núcleo de Fiscalização.

Em 12 de abril de 2022 foram requisitados documentos à SMTT para subsidiar os trabalhos de levantamento, através das notas de auditoria n.º 01/2022, n.º 02/2022 e n.º 03/2022. De posse dos documentos apresentados foi realizada reunião com o atual secretário da Pasta Sr. Diego Baluz Furtado e equipe de secretaria para identificar as questões mais relevantes a serem consideradas e um possível realinhamento do plano de fiscalização, visto que o processo já se encontrava judicializado e contendo decisões que firmaram acordos de compensação financeira por parte da prefeitura e garantia da execução da avença superando, portanto, algumas questões e objetivos constantes do plano inicial de auditoria, conforme será demonstrado no decorrer deste relatório.

Dessa feita o levantamento buscou verificar se os serviços prestados segundo as cláusulas dos termos de concessão atendem à política nacional de mobilidade urbana em todas as suas dimensões, conforme estabelece o artigo 5º da lei 12.587/2012:

Art. 5º A Política Nacional de Mobilidade Urbana está fundamentada nos seguintes princípios:

I - acessibilidade universal;

II - desenvolvimento sustentável das cidades, nas dimensões socioeconômicas e ambientais;

III - equidade no acesso dos cidadãos ao transporte público coletivo;

IV - eficiência, eficácia e efetividade na prestação dos serviços de transporte urbano;

V - gestão democrática e controle social do planejamento e avaliação da Política Nacional de Mobilidade Urbana;

VI - segurança nos deslocamentos das pessoas;

VII - justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do uso dos diferentes modos e serviços;

VIII - equidade no uso do espaço público de circulação, vias e logradouros; e

IX - eficiência, eficácia e efetividade na circulação urbana.

Destaca-se que o realinhamento dos objetivos não descarta a possibilidade de uma fiscalização mais acurada da viabilidade econômica de execução dos contratos nº 017/2016, Contrato nº 018/2016, Contrato nº 019/2016, Contrato nº 020/2016, de concessão firmados entre Prefeitura Municipal de São Luís e as empresas concessionárias do serviço de exploração e operação dos serviços de transporte público coletivo de passageiros em âmbito municipal.

2 ASPECTOS GERAIS DO LEVANTAMENTO

Descrição dos elementos principais que definem o levantamento, tais como: objetivo, questões, metodologia e limitações.

2.1 Objeto

Nesta Fiscalização buscou-se levantar os dados e informações sobre a viabilidade dos contratos de concessão do serviço público de transporte coletivo de passageiros de São Luís/MA, e ainda, a possibilidade de continuidade da operação como garantia da mobilidade urbana da Grande São Luís. Conforme disposto no art. 44, IV da Lei nº 8.258/2005 (Lei Orgânica do TCE/MA) combinado com o inc. I, art. 2º da Resolução TCE/MA nº 324/2020.

2.2 Questões de auditoria

Para atingir os objetivos propostos nesta fiscalização foram elaboradas três questões básicas:

1ª Questão: em que medida o contrato firmado entre a Prefeitura Municipal de São Luís e as concessionárias atende ao disposto nos instrumentos legais que as diretrizes, a articulação e a ordenação da mobilidade urbana no Município de São Luís?

2ª Questão: em que medida a execução dos serviços serviço público de transporte coletivo de passageiros de São Luís/MA estão regulares e adequados ao bom atendimento da mobilidade urbana?

3ª Questão: Em que medida a cessão para uso e gerenciamento da infraestrutura dos terminais de integração às concessionárias contribui para o aperfeiçoamento da prestação dos serviços de transporte coletivo urbano da cidade São Luís.

2.3 Metodologia e técnicas aplicadas

A estratégia metodológica adotada para a fiscalização compreendeu o levantamento e estudo de toda a legislação municipal aplicável à mobilidade urbana do município de São Luís/MA e ainda legislação federal correlata. Solicitação, junto à SMTT através de notas de auditoria (doc. anexo), de toda a documentação referente aos contratos de concessão objetos da fiscalização, análise das decisões judiciais impetradas pelas concessionárias contra a municipalidade e ainda análise dos relatórios de fiscalização e registros fotográficos dos terminais de integração. Realizou-se, ainda, reuniões com o atual secretário da pasta e ainda, como os servidores responsáveis pelo gerenciamento e fiscalização dos contratos de concessão.

2.4 Limitação

Dado o avançado estado de judicialização da avença firmada entre o município de São Luís e as concessionárias e considerada a crise financeira provocada pela pandemia do covid19 e mais a recente elevação dos preços dos combustíveis fósseis que correspondem à uma parcela significativa dos custos operacionais dos serviços de transporte coletivo. Já tendo havido várias decisões que alteraram a base de cálculo das tarifas, assim como o equilíbrio econômico-financeiro do contrato a equipe optou por centrar-se na viabilidade legal da operação e no atendimento, pelo contrato, das diretrizes estruturantes da mobilidade urbana da cidade de São Luís/MA

2.5 Benefícios estimados da fiscalização

Contribuir com alternativas a atual política de mobilidade urbana da grande São Luís como a articulação e a ordenação dos componentes estruturadores do Sistema Municipal de Transportes, assim como propor o aperfeiçoamento dos processos de concessão e gestão dos serviços de transporte coletivo urbano da cidade São Luís.

3. VISÃO GERAL DO AUDITADO

3.1 Da Secretaria Municipal de Trânsito e Transportes -SMTT:

A Secretaria Municipal de Trânsito E Transportes – SMTT, foi instituída nos termos da lei nº 3.276, de 01 de setembro de 1993; e modificada pelas leis nº 3.429, de 31 de janeiro de 1996; lei nº 3.782, de 30 de dezembro de 1998; lei nº 4.857, de 03 de setembro de 2007. integra a Administração Direta como órgão de gerenciamento estratégico e desenvolvimento institucional e tem por finalidade, planejar, projetar e controlar o transporte público de passageiros e a circulação viária do município de São Luís. E ainda, gerenciar e regular o Sistema de Transporte Coletivo nos termos do artigo 12 da lei 6.292/2017.

De acordo com o art. 2º da lei 3430/1996 compete exclusivamente à Secretaria Municipal de Transportes Urbanos - SEMTUR, gerir, planejar, supervisionar, fiscalizar, operar e executar a política do serviço público de transporte coletivo urbano e tráfego na área do Município de São Luís. Compete ainda à SMTT gerenciar os recursos destinados ao desenvolvimento das ações de transporte e tráfego do município de São Luís, executadas e coordenadas pela secretaria municipal de transportes urbanos, criada pela lei nº 3.429/93.

3.1.1 endereço da entidade e dirigente responsável

Endereço: Av. Daniel de la Touche, 400 - Ipase de Baixo, São Luís - MA, 65061-020

Telefones: 9 9161-5632/ 3214-1151 / 3214-1143 / 3214-1125

Website: <https://www.saoluis.ma.gov.br/smtt>

Dirigente: Diego Baluz Furtado – Secretário DE Trânsito E Transporte de São Luís/Ma

E-mail: oficiosmtt@yahoo.com.br

4. VISÃO GERAL DO OBJETO DA FISCALIZAÇÃO

Conforme disposto no artigo 30, V da Constituição Federal é competência legal do município organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial. No município de São Luís a LEI Nº 6.292, de 28 de dezembro de 2017 estabeleceu a Política Municipal de Mobilidade é entendida como a articulação e a ordenação dos componentes estruturadores da mobilidade no Município de São Luís, integrada pelo Sistema Municipal de Transportes.

Atualmente a operação do serviço público de transporte coletivo urbano é feita diretamente, por delegação a empresas particulares, sob regime de concessão, nos termos do art. 3º da lei 3430/1996, sendo, tal concessão, operada por 4 empresas: Viação Primor (CNPJ: 06.291.900/0001-11), Consórcio Upaon-Açu (CNPJ: 26.066.428/0001-20), Consórcio Central (CNPJ: 26.066.439/0001-00), Consórcio Via SL (CNPJ: 25.970.355/0001-34). Ressalte-se que os aspectos legais das avenças serão abordados no item 4 deste relatório.

4.1 Terminais de Integração de Passageiros:

Existem cinco terminais de integração de passageiros em São Luís, sendo quatro em área urbana e um, o situado mais a sul, no distrito industrial. Os terminais foram identificados no mapa anterior com a seguinte nomenclatura:

- **T1** - Terminal de Integração da Praia Grande, no centro da cidade, adjacente ao Anel Viário. A região tem grande número de pontos comerciais e de instituições, além de ser um dos principais polos de atração turística, pois é onde se localiza o centro histórico da cidade.
- **T2** - Terminal de Integração da COHAMA, próximo à interseção de duas importantes vias com a presença de comércio (Av. Jerônimo de Albuquerque e Av. Daniel de La Touche). Além disso, esse terminal também está inserido em uma zona com grande número de residências.
- **T3** - Terminal de Integração da COHAB, situado na Av. Jerônimo de Albuquerque, é inserido em uma área com grande presença de comércio nas vias de maior fluxo e, nas vias locais, grande número de residências.
- **T4** - Terminal de Integração do São Cristóvão, situado no bairro de mesmo nome, encontra-se instalado nas proximidades do campus da Universidade Estadual do Maranhão. Esta região tem grande número de residências e grande parcela da população que depende do transporte público.
- **T5** - Terminal de Integração do Distrito Industrial, situado fora da área urbana do município, é o de menor área construída. Esta região é a menos adensada, entretanto, a maioria da população desta região é usuária cativa de transporte público. Localizado às margens da BR-135, este terminal está inserido entre o distrito industrial e uma grande área de habitações de baixa renda.

Figura 1 - Terminais urbanos de integração de passageiros

Fonte: p8 – avaliação da infraestrutura urbana, viária e da mobilidade março/2016 (doc. Anexo)

4.1.1 Linhas que atendem aos terminais por grupo:

Linhas Troncais: são linhas que iniciam suas viagens no bairro, passam nos terminais de integração, seguem para os grandes corredores, e em seguida retornam (passando novamente nos terminais de integração) para o bairro de onde partiram.

Linhas Circulares: trata-se de linhas que realizam percurso circular em São Luís, trafegando nos principais corredores da cidade, sem necessariamente atender a demanda específica e direta de um bairro.

Linhas Alimentadoras: são as linhas que realizam seu trajeto somente dentro de bairros ou de uma região específica. Tem como objetivo garantir o transporte do bairro para algum terminal de integração.

Figura 2 - Descrição dos principais eixos viários

Fonte: Anexo 1 do edital de concorrência 04/2016 PMSLZ: Disponível em: <https://saoluis.ma.gov.br/subportal/licitacoes.asp>

4.2 Sistema Bilhetagem Automática - SBA

O Município Bilhete Único funciona em linhas integradas de ônibus da capital. As linhas intermunicipais como Raposa, Paço do Lumiar e Ribamar não estão inseridas no sistema. O coletivo de linha BR 135, que faz a ligação entre terminais, também não se enquadra no sistema.

O sistema municipal de transporte por ônibus foi dividido em quatro lotes operacionais: I, II, III e IV. A distribuição dos lotes procurou distribuir equilibradamente a quantidade de linhas, quantidade de veículos da frota e quilometragem percorrida. Além disso, a distribuição buscou a coerência na disposição espacial do agrupamento de linhas, respeitando o equilíbrio econômico-financeiro da estimativa de receita e custos do lote como um todo.

Figura 3 – Mapa de distribuição dos lotes

Fonte: Anexo 1 do edital de concorrência 04/2016 PMSLZ: Disponível em: <https://saoluis.ma.gov.br/subportal/licitacoes.asp>

LOTE I: Centro Histórico, Pedrinhas, Nova República, Vila Maranhão, Quebra-Pote, Coqueiro, Cajueiro, Rio dos Cachorros, Estiva, Distrito Industrial, Maracanã, Vila Sarney, Bequimão, Alemanha, Liberdade, Caratatiua, Bom Milagre, Fé em Deus, Vila Embratel, Sá Viana, UFMA, Vila Bacanga, Inhaúma, Bonfim, Anjo da Guarda, Porto do Itaqui, Monte Castelo, Vila Nova, Gapara, Argola e Tambor, Ilha da Paz, Vila Isabel, Fumacê, Zona Rural I. Arraial, Itapera, Rio Grande, Tinai/Cinturão Verde, Piancó, Coroado, Coroadinho, São Raimundo, Santa Cruz, Vera Cruz, Santo Antônio, Parque Timbira, Tibiri, Pão de Açúcar, Vila Luizão.

LOTE II: Angelim, Pedra Caída, Vila Itamar, Tibiri, Cohab, Cohatrac I, Cohatrac II, Cohatrac III, Cohatrac IV, Cohatrac V, Pequizeiro, Forquilha, Parque dos Nobres, Areinha, Vila Palmeira, Radional, Cutim, Outeiro da Cruz, Parque Amazonas, Pirapora, Parque Universitário, João Paulo, Cajupe, Santa Bárbara, Tajipurú, Ipem Turu, Vila Esperança, Vila Lobão.

LOTE III: Rodoviária, Janaína, Santa Clara, São Bernardo, João de Deus, Cidade Olímpica, Cidade Operária, Jardim América, Vila Brasil, UEMA, Geniparana, José Reinaldo Tavares, Aurora, Jardim Alvorada, São Raimundo, Vila Esperança, Popular Ipase.

LOTE IV: Alto do Angelim, Vila Funil, Ponta do Farol, Ponta da Areia, Cohafuma, Vinhais, Quitandinha, Grand Park, Cohama, Cohaserma, Cantinho do Céu, Calhau, Alto do Calhau, Olho D'água, Parque Athenas, Residencial Primavera, São Francisco, Vicente Fialho, Habitacional Turu, Sol e Mar, Divinéia, Igaráú, Santa Rosa, COHEB,

5 ANÁLISE FORMAL DOS CONTRATOS DE CONCESSÃO.

Os contratos de concessão derivam do processo licitatório de Concorrência Pública Nº 04/2016/CPL, cujo objeto é a concessão comum do SERVIÇO DE TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO DO MUNICÍPIO DE SÃO LUÍS, na modalidade regular, compreendendo: (I) a operação e manutenção do serviço de transporte coletivo, mediante a disponibilização de ônibus, ou outras tecnologias que vierem a ser disponibilizadas, (II) a implantação, disponibilização e operação de Sistema de Bilhetagem Automática – SBA, e (III) a operação, conservação e manutenção de Terminais de Integração. Com outorga por um período de 20 anos prorrogável por mais 10 anos. Tendo sagrado como vencedoras as seguintes empresas:

- Contrato nº 17/2016 – Viação Primor Ltda. CNPJ: 06.291.900/0001-11 – **Lote IV**, assinado em 22/07/2016, Valor da Outorga - R\$2.704.910,00 (dois milhões setecentos e seis mil e dois reais), Valor do Contrato – R\$ 1.767.507.542,00 (um bilhão, setecentos e sessenta e sete milhões quinhentos e sete mil quinhentos e quarenta e dois reais). Termo de Cessão de Uso nº 01/2016 - SMTT e Viação Primor Ltda. - Terminal de

Integração de Passageiros da Cohama/Vinhais, com área de 14.700m².

- Contrato nº 18/2016 – Consórcio Upaon-Açu CNPJ: 26.066.428/0001-20 – **Lote III**, assinado em 1º/09/2016, Valor da Outorga – R\$ 2.666.746,00 (dois milhões seiscentos e sessenta e seis mil setecentos e quarenta e seis reais), Valor do Contrato – R\$ R\$ 1.922.887.902,00 (um bilhão, novecentos e vinte e dois milhões oitocentos e oitenta e sete mil novecentos e dois reais). Termo de Cessão de Uso nº 02/2016 – SMTT e Consórcio Upaon-Açu - Terminal de Integração de Passageiros de São Cristóvão, com área total de 360,00m²

Obs. Consórcio Upaon-Açu (Patrol Transporte Construção e Terraplanagem Ltda; Viper Transporte e Turismo Ltda; Expresso Rio Negro S/A; Speed Car Locação e Turismo Ltda; Autoviária Matos Ltda; Planeta Transporte Ltda; Viação Aroeiras Ltda; e Viação Abreu Ltda).

- Contrato nº 19/2016 – Consórcio Central. CNPJ: 26.066.439/0001-00, – **Lote I**, assinado em 1º/09/2016, Valor da Outorga – R\$ 2.704.910,00 (dois milhões setecentos e quatro mil novecentos e dez reais), Valor do Contrato – R\$ 2.250.586.911,00 (dois bilhões duzentos e cinquenta milhões quinhentos e oitenta e seis mil, novecentos e onze reais); Termo de Cessão de Uso nº 03/2016 – SMTT e Consórcio Central - Terminal de Integração de Passageiros do Distrito Industrial, com área total de 7.425,00 m² e Terminal da Praia Grande.

Obs. Consórcio Central (Tagatur Taguatinga Transportes e Turismo Ltda. e Ratrans Rio Anil Transportes e Logística Ltda.)

- Contrato nº 20/2016 – Consórcio Via SL. CNPJ: 25.970.355/0001-34 – **Lote II**, assinado em 1º/09/2016, Valor da Outorga R\$ 3.014.282,00 (três milhões quatorze mil duzentos e oitenta e dois reais), Valor do Contrato – R\$ 1.561.639.808,00 (um bilhão quinhentos e sessenta e um milhões seiscentos e trinta e nove mil, oitocentos e oito reais). Termo de Cessão de Uso nº 04/2016 – SMTT e Consórcio Via SL - Terminal de Integração de Passageiros da Cohab/Cohatrac, com área total de 11.004,08m²

Obs. Consórcio Via SL (Expresso Rei de França Ltda e Transporte Urbano São Miguel de Uberlândia S/A)

Após examinar os processos de contratação elencados acima, observou-se aspectos relevantes que confere prerrogativas e obrigações tanto do Poder Concedente, quanto das Concessionárias. E para uma análise precisa, a fim de verificar o fiel das cláusulas constantes nesses Contratos e Termos de Cessão de Uso cumprimento pelas partes, é necessário que a execução desses instrumentos seja analisada na próxima fase dessa fiscalização. A seguir destacam-se alguns elementos pertinentes referente aos contratos e termos de cessão de uso:

Quanto aos Contratos:

Remuneração e Manutenção do Equilíbrio Econômico do Contrato

- A concessionária fará jus à justa remuneração pelos serviços prestados, nos termos da proposta econômica apresentada. Eventual subsídio a ser pago pelo PODER CONCEDENTE deverá ser calculado na forma prevista no projeto básico;
- A CONCESSIONÁRIA poderá explorar fontes alternativas, acessórias e complementares de receita e empreendimentos associados à concessão, em decorrência da exploração comercial dos Terminais de Integração já implantados, e que vierem a ser implantados pelo PODER CONCEDENTE, por meio da cobrança pela utilização dos Terminais por operadores de outros serviços públicos, da locação de espaços publicitários, ou de áreas comerciais, entre outros^{1/4} dos contratos de publicidade que vierem a ser firmados pela CONCESSIONÁRIA, nos termos da legislação e da regulamentação vigente, mediante prévia comunicação ao PODER CONCEDENTE^{1/4} demais atividades que não comprometam a segurança da operação e os padrões de qualidade do serviço concedido. Tais receitas não se integrarão à remuneração contratual e serão integralmente apropriadas pela CONCESSIONÁRIA até o limite de 12% (doze por cento) da RECEITA TARIFÁRIA anual.
- A tarifa de remuneração será objeto de revisão ordinária a cada 4 (quatro) anos;
- A recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, será implementada, preferencialmente, por meio da revisão extraordinária da tarifa de remuneração e deverá estar fundamentada em relatório técnico ou laudo pericial que demonstre o impacto da ocorrência nas projeções do modelo de negócio apresentado pela concessionária
- O desempenho da CONCESSIONÁRIA no serviço concedido será aferido por meio de parâmetros de monitoramento e indicadores de qualidade do serviço. O não atendimento, pela CONCESSIONÁRIA, dos padrões de desempenho e qualidade estabelecidos pelo PODER CONCEDENTE configurará inadimplemento contratual.

Deveres e Direitos da Concessionária

- implementação, operacionalização e manutenção do serviço de bilhetagem eletrônica e aquisição, manutenção e operacionalização dos sistemas de gestão de frota do sistema de bilhetagem automática – SBA;
- Submeter-se à fiscalização do órgão competente do poder concedente, facilitando a ação e o cumprimento das determinações legais^{1/4}
- Prestar contas ao PODER CONCEDENTE, anualmente, nos termos do art. 44, XLII do Decreto Municipal nº 47.873/2016 de 15 de março de 2016^{1/4}
- Publicar as demonstrações financeiras nos termos do art. 44, III do Decreto Municipal nº 47.873/2016 de 15 de março de 2016.
- Manutenção do equilíbrio econômico-financeiro da concessão, de acordo com as condições efetivas da proposta apresentada, respeitados os princípios legais, e regulamentares que regem a exploração dos serviços^{1/4}
- Exploração de fontes de receitas acessórias, alternativas, complementares, e provenientes de projetos acessórios, compatíveis com o objeto da concessão^{1/4}
- Aumento da tarifa pública em caso de configuração de déficit de cobertura da tarifa de remuneração pela receita tarifária, configurado como líquido, certo e exigível, após o competente processo administrativo, que se prolongue por mais de 30 (trinta) dias, na hipótese de não adoção de outras medidas garantidoras do equilíbrio econômico-financeiro da concessão, nos termos da legislação pertinente^{1/4}

Deveres e Prerrogativas do Poder Concedente

- Fiscalizar permanentemente, por meio da SMTT, a prestação do serviço concedido^{1/4}
- Aplicar as penalidades regulamentares e contratuais^{1/4}
- Intervir na prestação de serviço, nos casos e condições previstos em lei, no Edital e no Contrato^{1/4}
- Sugerir novas providências visando a melhoria e fiel execução da concessão^{1/4}
- Modificar, unilateralmente, as disposições regulamentares do serviço para melhor adequação ao interesse público, respeitado o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, os requisitos das Leis Federais nº 8.666/93, nº 8.987/95 e nº 12.587/12, bem como a oitiva prévia da

CONCESSIONARIAS

Regime de Bens da Concessão

- A concessionária obriga-se a manter, em bom estado de funcionamento, conservação e segurança, às suas expensas, os bens que integram a concessão, durante a vigência do contrato, efetuando para tanto as reparações, por meio de manutenção preventiva ou tempestiva, renovações, atualizações tecnológicas e adaptações necessárias ao bom desempenho dos serviços.

Extinção da concessão

- Extinta a concessão, retornam ao poder concedente, todos os bens reversíveis (se for o caso), direitos e privilégios transferidos à concessionária conforme previsto no edital e estabelecido neste contrato de concessão, não restando ao poder concedente qualquer responsabilidade, nem mesmo subsidiária;
- Apenas se admitirá indenização em favor da concessionária se verificada a existência de investimentos realizados nos últimos 5 (cinco) anos, com expressa autorização do poder concedente, ainda pendentes de amortização;
- O contrato também poderá ser rescindido por consenso entre as partes, que compartilharão os gastos e as despesas decorrentes da referida rescisão contratual;
- A anulação do contrato será decretada pelo poder concedente ou pelo poder judiciário, em caso de ilegalidade em sua formalização, em cláusula essencial à execução da concessão ou irregularidade grave e insanável do contrato;
- O poder concedente poderá, no prazo máximo de 12 (doze) meses, promover nova licitação do serviço concedido, atribuindo à proponente vencedora o ônus do pagamento da indenização prevista no edital diretamente à antiga concessionária, ou seus financiadores;

Quantos aos Termos de Cessão de Uso

Objeto, Finalidade e destinação:

- cessão de uso, a título precário, do espaço físico edificado para desenvolvimento das atividades de operação, conservação e manutenção por parte da Cessionária, compreendidas na concessão de serviço público coletivo de passageiros conforme Edital e Contrato de concessão da concorrência nº 04/2016. O bem especificado será exclusivamente utilizado pela Cessionária para viabilizar a operação do sistema de Transporte Público Coletivo, devendo realizar por sua conta investimentos na operação, conservação e manutenção da referida edificação. Poderá abrigar pontos comerciais e construir estruturas que permitam a instalação de serviços públicos de interesse da municipalidade, mediante prévia autorização do Cedente.

Recebimento, entrega e conservação

- A cessionária receberá o imóvel, objeto do termo de cessão, comprometendo-se a manter sua atividade principal, qual seja, a integração física das linhas de transporte do Município de São Luís, bem como comprometendo-se a promover melhorias do referido terminal, em comum acordo com o Cedente, de modo a proporcionar maior conforto dos usuários.
- Todas as benfeitorias realizadas ocorrerão por conta exclusiva da cessionária, sem que caiba qualquer ressarcimento ou indenização por elas por parte do cedente.
- Competirá a cessionária a administração, a conservação, limpeza, higienização, manutenção da infraestrutura, segurança e reformas prediais que assegurem o pleno funcionamento dos terminais de integração, por meio de mão-de-obra por ela mantida, bem como as demais despesas pelo consumo de energia elétrica, água, impostos, taxas, demais insumos necessários para implementação do objeto.
- A administração dos pontos comerciais e lanchonetes porventura existentes no terminal também se dará por conta das cessionárias.

Fontes de Receitas Alternativas

- Os espaços comerciais e de prestação de serviços existentes no Terminais de Integração poderão ser utilizados diretamente pela Cessionária, ou cedidos a terceiros, na forma da legislação civil e administrativa, vedada a cessão com ônus real.
- As receitas acima previstas serão integralmente apropriadas pela concessionária até o limite de 12% (doze por cento) da receita tarifária anual. Caso essas receitas superem o limite de 12% (doze por cento) da receita tarifária anual, a diferença deverá ser repartida com o poder concedente, que fará jus ao percentual de 5% (cinco por cento) de tal montante.

Obrigações da Cessionária

- Exercer a administração e o controle da operação dos Terminais de Integração, sob supervisão e fiscalização da Cedente;
- Executar o serviço de limpeza, conservação, manutenção, segurança patrimonial e reforma dos terminais de integração;
- Proceder levantamentos e análises, objetivando a solução de problemas operacionais, informando periodicamente ao poder Cedente, por meio de relatórios específicos;
- Manter o objeto da cessão em perfeito estado de operação, conservação segurança, responsabilizando-se por qualquer dano que der causa ou em virtude da atividade desenvolvida;
- Submeter à fiscalização da Cedente, fornecendo todas as informações necessárias à completa fiscalização;
- Comprovar e manter, durante toda a vigência da cessão, a conservação das instalações, a limpeza, segurança e jardinagem;
- Manter o serviço ininterrupto, apropriado, atualizado e compatível com o interesse público;

Obrigações da Cedente

- Efetuar reversão do imóvel quando não houver o cumprimento das obrigações desse termo;
- Efetuar inspeções, vistorias e auditorias a Cessionária relativas ao cumprimento das obrigações deste termo;
- Aplicar as penalidades regulamentares e contratuais;
- Intervir na prestação de serviço, nos casos e condições previstos em Lei, no Edital, e no Termo de Cessão.

5.1 ACHADOS DE AUDITORIA

a) Dos Termos de Cessão de Uso dos terminais de integração a título precário (item III do objeto da licitação: a operação, conservação e manutenção de Terminais de Integração)

Os terminais de integração foram repassados às concessionárias através dos seguintes termos de sessão de uso: **Termo de Cessão de Uso nº 01/2016** – Terminal da Cohama/Vinhais – Viação Primor; **Termo de Cessão de Uso nº 02/2016** – Terminal da São Cristóvão – Consórcio Upaon-Açu; **Termo de Cessão de Uso nº 03/2016** – Terminal Praia Grande e Distrito Industrial – Consórcio Central; **Termo de Cessão de Uso nº 04/2016** – Cohab/Cohatrac – Consórcio Via SL e conforme disposto no item 1.1 alínea “a” inciso IX dos referidos termos de cessão de uso as Concessionárias **obrigam-se a executar a manutenção e operação dos terminais de integração relacionados no item 4 do anexo 01 do edital:**

Figura 3 – lotes

Fonte: Anexo 1 do edital de concorrência 04/2016 PMSLZ: Disponível em: <https://saoluis.ma.gov.br/subportal/licitacoes.asp>

Segundo o termo de cessão de uso a finalidade da concessão dos terminais deveria atender ao seguinte: “a Cessionária realizar por sua conta investimentos na operação, conservação e manutenção da referida edificação onde poderá abrigar pontos comerciais, como também poderá construir estruturas que permitam a instalação de serviços públicos de interesse municipal, mediante previa autorização da cedente”

E ainda:

A presente Cessão de Uso tem, portanto, como objetivo específico a melhora na qualidade dos serviços prestados neste espaço público, cujas obras de melhoria devem ser iniciadas a partir da assinatura do presente termo, e após a aprovação pela Cedente do Projeto Executivo de Melhorias, conforme disposto na Cláusula Sexta do Presente Termo.

Da parte do Poder concedente os terminais foram incluídos no objeto da licitação sem qualquer estudo de valoração do patrimônio público, também não houve o devido estudo de custos de manutenção, ampliação, realização de benfeitorias ou qualquer outra atividade que onerasse as concessionárias. Por outro lado, da parte das concessionárias, estas receberam a infraestrutura dos terminais sem demonstrarem a devida competência na gestão e operação dos terminais de integração, nem tampouco apresentaram um plano de uso e viabilidade econômico-financeira da infraestrutura que estavam recebendo.

Figura 4: Características físicas dos terminais de integração

A regra editalícia/contratual que transferiu aos agentes privados a operação, conservação e manutenção de Terminais de Integração demonstrou-se inviável tanto operacional no que se refere aos Terminais vez que as concessionárias não demonstraram capacidade para administrá-lo, e nem tampouco interesse em promover a melhoria da infraestrutura a elas delegadas, nos termos do que prevê a lei das concessões. Senão vejamos o que dispõe a lei das concessões, Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995:

o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos Art. 2º Para os fins do disposto nesta Lei, considera-se:

*IV - permissão de serviço público: a delegação, a título precário, mediante licitação, da prestação de serviços públicos, feita pelo poder concedente à pessoa física ou jurídica **que demonstre capacidade para seu desempenho**, por sua conta e risco.*

Pelo que se constatou que não houve melhora na qualidade dos serviços prestados neste espaço público durante o período em que os terminais de integração estiveram sob gerenciamento das concessionárias, ao contrário, houve uma precarização da infraestrutura conforme relatórios apresentados pela equipe de fiscalização da SMTT (doc. Anexo).

Nos relatórios técnicos de vistoria apresentados pela SMTT à esta equipe de Fiscalização, notou-se que todos os terminais de integração que fazem parte do sistema de transporte público de São Luís estão com problemas na estrutura dos telhados, banheiros, plataformas, pavimentação e sistema elétrico. Nestes documentos, nota-se que os equipamentos públicos não têm passado pelas reformas estruturais necessárias para seu funcionamento seguro conforme previsto em Termo de Cessão de Usos assinado pelas concessionárias.

Por outro lado, são prerrogativas e obrigações da SMTT fiscalizar o exato cumprimento dos encargos às cessionárias previstos em contrato e termo de cessão de uso dos terminais, bem como efetuar a reversão dos imóveis quando não houver o cumprimento do objeto de mencionado documento.

Os Termos de Cessão de Uso dos Terminais de Integração listam como infrações previstas sobre o uso de tais equipamentos urbanos:

- Permitir a atuação de vendedores, ambulantes ou mendicância no interior do veículo e nos terminais de integração;

- Operar veículo com derramamento de óleo ou combustível em via pública ou nos terminais de integração;
- Deixar de executar a manutenção preventiva da infraestrutura, incluindo os terminais de integração, implantados e a serem implantados, de acordo com os padrões e especificações definidos pela SMTT;
- Deixar de executar a manutenção corretiva da infraestrutura, incluindo os terminais de integração, implantados e a serem implantados, de acordo com os padrões e especificações definidos pela SMTT;
- Não responder pelo pagamento dos impostos, taxas e outras contribuições ou pelo não pagamento das contas de consumo de energia elétrica e água e esgoto dos terminais de integração;
- Deixar de contratar ou manter atualizadas, às suas expensas, apólices de seguro para cobertura total de roubo, incêndio, raio, explosão, vendaval, descargas atmosféricas, acidentes e danos a terceiros, dos terminais de integração, a favor e de acordo com os valores de mercado previamente aprovados pela SMTT;
- Deixar de manter a frota conforme estabelecida em Ordem de Serviço da Linha – OSL ou deixar de manter a frota de apoio nos terminais de integração;
- Operar os terminais de integração, em desacordo com os padrões e especificações definidas pela SMTT no Anexo 01;
- Deixar de assumir a operação os terminais de integração, implantados e a serem implantados pela SMTT;
- Não manter segurança nos terminais de integração, implantados e a serem implantados conforme determinação da SMTT;
- Deixar de executar a operação nos terminais de integração, implantados e a serem implantados pela SMTT.

Assim, como o objeto do Termo é a cessão de uso a título precário do espaço físico edificado dos terminais de integração de passageiros e observado que a permissão, concedida a título precário, não cria obrigações para a administração pública, que a concede e a retira, estritamente em razão de interesse público, e sem que haja necessidade de consentimento do permissionário é recomendável a retomada da infraestrutura ou realização novo processo de seleção de eventuais interessados em administrá-la com vistas a assegurar a qualidade na prestação dos serviços e evitar a depreciação do patrimônio público.

b) Do sistema de Bilhetagem (item II do objeto da licitação: a operação, operação de Sistema de Bilhetagem Automática – SBA)

A operação de Sistema de Bilhetagem Automática – SBA, e por pessoas jurídicas de direito privado, se constituiu em clara inobservância das normas de governança e controle, além de evidente confusão entre o interesse público e o privado violando todo o instituto da concessão de serviço público, mais especificamente a supremacia do poder concedente, juntamente como os princípios da Administração Pública. Assim, da forma como o sistema de bilhetagem vem sendo gerido pelo sindicato das empresas de transporte coletivo permitindo que as concessionárias definam o valor do subsídio a ser recebido por elas engessa a capacidade de gestão pelo poder concessionário, senão vejamos o que estabelece a avença firmada entre o poder público e as concessionárias quanto a administração e operação do sistema de bilhetagem eletrônica ficam a cargo das próprias concessionárias, *verbis*:

implementação, operacionalização e manutenção do serviço de bilhetagem eletrônica e aquisição, manutenção e operacionalização dos sistemas de gestão de frota do sistema de bilhetagem automática – SBA;

*Aumento da tarifa pública em caso de configuração de déficit de cobertura da tarifa de remuneração pela receita tarifária, configurado como líquido, certo e exigível, após o competente processo administrativo, que se prolongue por mais de 30 (trinta) dias, na hipótese de não adoção de outras medidas garantidoras do equilíbrio econômico-financeiro da concessão, nos termos da legislação pertinente*³⁴

O fornecimento, a instalação, a manutenção, renovação e atualização tecnológica, administração e operação do Sistema de Bilhetagem Eletrônica, do Sistema de Monitoramento de Frota, e do Sistema de Vigilância da Frota por videomonitoramento, conforme especificação técnica do Anexo II.5 do EDITAL, a serem realizadas pelas CONCESSIONÁRIAS, em conjunto, mediante consórcio, associação, entidade de classe ou qualquer outra formação jurídica a ser definida, com anuência da SECRETARIA, após a assinatura dos CONTRATOS DE CONCESSÃO”.

Mais uma vez, tanto o edital quanto o contrato estipularam condições que deram as concessionárias o amplo domínio sobre a **definição das tarifas públicas** do serviço prestado, o que impactou em reflexos na definição do valor da tarifa e subsídios, em ofensa direta ao princípio da supremacia do interesse público, ficando o município alijado da competência de atuar em benefício da população quando se trata de estipulação de tarifas.

Por fim, verificou-se que as regras constantes dos termos de concessão estão dotadas de substancial potencial lesivo à consecução das atividades de mobilidade urbana da população ludovicense, motivo pelo qual é salutar que as cláusulas ora identificadas como improprias sejam revistas e que as operações previstas nos itens II e III do objeto da licitação sejam capitaneada pela Administração Municipal ou por seus órgãos competentes, aos quais é recomendado que gerenciem o sistema de bilhetagem e administrem os terminais de integração, pois conceder tamanho privilégio as concessionárias em total desacordo com a atividade econômica que desenvolvem (transporte coletivo), e em submissão aos objetivos sociais dos serviços de transporte público se mostra uma afronta aos princípios insculpidos no art. 30, inciso V da Constituição Federal:

Art. 30. Compete aos Municípios: V - **organizar** e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, **os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;**

Dessa feita, como a revisão contratual, diferente do reajuste, não depende de previsão contratual e nem no edital licitatório, podendo ser atribuída a qualquer momento ao longo do contrato, não há qualquer óbice em se promover revisões que resgatem a capacidade da administração municipal, de organizar os serviços de transporte coletivo, os quais tem caráter essencial, nos termos do artigo 30 da Constituição Federal.

6 CONCLUSÃO.

A mobilidade urbana adequada demanda o uso de diferentes modais de transporte e requer um gerenciamento adequado e centralizado a cargo do município e em obediência ao que dispõe a política nacional de mobilidade urbana, não devendo ser delegado à particulares cujo único interesse é o lucro, conforme disposto na legislação que rege o tema, senão vejamos o que determina o artigo 6º da lei 12.587/2012

Art. 6º A Política Nacional de Mobilidade Urbana é orientada pelas seguintes diretrizes:

I - integração com a política de desenvolvimento urbano e respectivas políticas setoriais de habitação, saneamento básico, planejamento e gestão do uso do solo no âmbito dos entes federativos;

II - prioridade dos modos de transportes não motorizados sobre os motorizados e dos serviços de transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado;

III - integração entre os modos e serviços de transporte urbano;

IV - mitigação dos custos ambientais, sociais e econômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas na cidade;

V - incentivo ao desenvolvimento científico-tecnológico e ao uso de energias renováveis e menos poluentes;

VI - priorização de projetos de transporte público coletivo estruturadores do território e indutores do desenvolvimento urbano integrado; e

VII - integração entre as cidades gêmeas localizadas na faixa de fronteira com outros países sobre a linha divisória internacional.

VIII - garantia de sustentabilidade econômica das redes de transporte público coletivo de passageiros, de modo a preservar a continuidade, a universalidade e a modicidade tarifária do serviço. (Incluído pela Lei nº 13.683, de 2018)

Do regramento citado, extrai-se que o município de São Luís não possui política de mobilidade urbana, vez que toda a gestão do sistema de transporte da cidade de São Luís está a cargo das empresas concessionárias responsáveis pela exploração e operação das linhas de ônibus, não havendo qualquer integração com outros modais de transporte de passageiros, tais como micro-ônibus, vans executivas, BRT, metrô de superfície e demais meios capazes de gerar eficiência, eficácia e efetividade na circulação urbana da cidade.

Os contratos firmados entre a Prefeitura municipal de São Luís e as concessionárias, são precários e não atendem ao disposto no artigo 10 da lei 12.587/2021 dispostas nos incisos I, II e V, em especial quanto à **inexistência de matriz de risco, indicadores de qualidade e identificação de fontes de receitas alternativas.**

Art. 10. A contratação dos serviços de transporte público coletivo será precedida de licitação e deverá observar as seguintes diretrizes:

I - fixação de metas de qualidade e desempenho a serem atingidas e seus instrumentos de controle e avaliação;

III - alocação dos riscos econômicos e financeiros entre os contratados e o poder concedente;

V - identificação de eventuais fontes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados, bem como da parcela destinada à modicidade tarifária.

E ainda na Lei das concessões:

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

III - aos critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros definidores da qualidade do serviço;

Nesse sentido, insta ressaltar que a execução dos serviços de transporte coletivo nos termos do contrato em vigor não oferece elevação da qualidade dos serviços e melhoria do desempenho da operação.

6.1 Resumo das inconsistências identificadas nos Termos de Concessão firmados entre o Município de São Luís/MA.

1. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO.

Ante o exposto, considerando o disposto no art. 153 do Regimento Interno do TCE/MA, sugere-se:

1. que seja apresentado pelas concessionárias, no prazo no prazo de 30 dias, nos termos da **Clausula 8.2 alíneas “d”, “m”, “o”** dos contratos de cessão de uso, **um plano de ação** para manutenção e reforma dos terminais de integração, a ser enviado ao TCE para acompanhamento, e que após o prazo concedido seja aberto pelo Poder Concessionário, processo administrativo para declaração de caducidade da cessão de uso dos terminais, nos termos do art. 38 da Lei 8.987/95;
2. para melhor adequação dos contratos de concessão aos interesses públicos, recomendar à prefeitura que revise as referidas avenças, nos termos do Art. 65 alínea “a” da Lei 8.666/93 e da clausula 8.1 alínea “j” com a exclusão das condições referentes à prestação dos serviços constantes nas Clausulas 1.1 alínea “d” itens III, IV, V, IX, 4.7, 4.7.1, 4.7.2, 4.7.3, 4.7.4, 7.2 alínea “h” retornando imediatamente a gestão do sistema de bilhetagem do transporte público e a administração dos Terminais de Integração para a administração municipal.
3. Que a prefeitura Municipal de São Luís considere a criação de uma empresa pública ou agência de mobilidade urbana nos moldes da agência estadual (MOB) para gerenciar o sistema de bilhetagem, administrar os terminais de integração e gerenciar as políticas de mobilidade urbana da cidade de São Luís, ou que;
4. alternativamente licite uma empresa independente para gerenciar o sistema de bilhetagem; e realize licitação no formato Parceria Público-Privada para administrar os Terminais de Integração.
5. Com vistas a melhoria da mobilidade urbana nas regiões maior fluxo de veículos de passeio, que considere a viabilidade de utilização do sistema de transporte executivo desvinculado das concessões de linhas de ônibus do sistema convencional.
6. Sugere-se ainda que, dada a impossibilidade de coletar através de auditoria de levantamento, de forma individualizada por concessionaria, dados quanto à execução financeira do contrato e, com vistas ao cumprimento das determinações previstas nos itens “a” “b” “c” “d” e “e” das recomendações deste relatório, que esta Corte de Contas realize auditoria de monitoramento do sistema de mobilidade urbana do município de São Luís.
7. Sugere-se, finalmente, que seja dada ciência do teor da decisão final a ser proferida aos interessados e ao Ministério Público Estadual.

É o relatório.

São Luís/MA, 18 de junho de 2022

(Assinado Eletronicamente)	(Assinado Eletronicamente)	(Assinado eletronicamente)
Jorge Ferreira Lobo	Carla Barbosa Baracho	Arlene da Silva Vieira
Auditor Estadual de Controle Externo	Auditora Estadual de Controle Externo	Técnica Estadual de Controle Externo
Mat. 7591– TCE/MA	Mat. 11189– TCE/MA	Mat. 6585– TCE/MA

ANEXOS
01 Termo de Referência da CP 04.2016

02	Contrato 017.2016 – Viação Primor
03	Contrato 018.2016 – Consórcio Upaon-Açu
04	Contrato 019.2016 – Consórcio Central
05	Contrato 020.2016 – Consórcio Via SL
06	Termos de Cessão de Uso dos Terminais de Integração

Assinado Eletronicamente Por:

Jorge Ferreira Lobo - 7591 Em 28/09/2022

Auditor de Controle Externo

74071A673307CA7459BCF75FBD024E091552661664323200

Visto Supervisor - Assinado Eletronicamente Por:

Mônica Valéria de Farias - 11403 Em 29/09/2022

Gestor da Unidade Técnica de Controle Externo

70C639DF5E30BDEE440E4CDF599FEC2B1552661664409600

Visto Gestor - Assinado Eletronicamente Por:

Flaviana Pinheiro Silva - 6908 Em 03/10/2022

Gestor da Unidade Técnica de Controle Externo

979D472A84804B9F647BC185A877A8B51552661664755200