

São Paulo, 21 de Maio de 2018

Ao Exmo. Sr. Bruno Covas, Prefeito de São Paulo

Ilmo. Sr. João Octaviano de Machado Neto, Secretário Municipal de Mobilidade e Transportes

Ao Exmo. Paulo César Shingai, presidente da São Paulo Transporte - SPTrans

Ao Exmo. Sr. Néelson Luis Sampaio de Andrade, Promotor de Justiça da 5ª Promotoria de Justiça do Patrimônio Público e Social

Ao Exmo. Sr. João Antônio da Silva Filho, Presidente do Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Ref: Avaliação do edital de licitação do serviço de ônibus de São Paulo.

- **Inquérito Civil nº 891/15 da 5ª Promotoria de Justiça do Patrimônio Público e Social do Ministério Público do Estado de São Paulo**
- **Processo TC Nº: 72-004.154.15-67 da Coordenadoria V do Tribunal de Contas do Município**

O Brasil vive um processo de transformação da mobilidade urbana que inclui vencer as barreiras criadas por anos de políticas públicas que priorizaram o uso do automóvel. Para tanto, além da implementação da Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei Federal 12.587/12), é imprescindível a oferta de um transporte público coletivo de qualidade, integrado, acessível e que contribua para o desenvolvimento econômico, social e ambiental das cidades.

A licitação para escolha da empresa que fará a operação do serviço de ônibus em São Paulo é importantíssima para assegurar uma mobilidade sustentável, os direitos do consumidor e bem-estar dos milhões de passageiros e da população como um todo. O edital da concorrência irá regulamentar o sistema de ônibus pelos próximos anos e, portanto, tem um impacto permanente e significativo para a cidade de São Paulo. Assim, a qualidade do documento é fundamental. Assim, considerando a importância do edital de licitação do serviço de ônibus para a cidade, o **Idec - Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor**¹, a **Rede Nossa São Paulo**² e o **Greenpeace**³ vêm tornar público suas

¹ O **Idec** é uma associação de consumidores, sem fins lucrativos, fundada em 1987 e mantida por seus associados. A missão do Instituto é promover a educação, a conscientização, a defesa dos direitos difusos e dos direitos do consumidor e a ética nas relações de consumo, com total independência política e econômica. Dentre as atividades desenvolvidas pelo Idec para o cumprimento de sua missão encontram-se a realização de pesquisas relacionadas à qualidade e segurança de produtos e

avaliações principais sobre o documento publicado pela São Paulo Transportes - SPTrans em 24 de Abril de 2018.

As entidades da sociedade civil que assinam a presente carta estão acompanhando o processo da licitação do serviço de ônibus em São Paulo desde 2015, buscando contribuir para o debate de melhores soluções para o sistema de mobilidade da cidade.

Após a suspensão do processo licitatório anterior, em 2015, pelo Tribunal de Contas do Município, em razão de irregularidades, a atual gestão da Prefeitura ficou incumbida de finalizá-lo. Apesar de previsto para outubro de 2017, o lançamento da minuta do edital e da abertura da consulta pública foi realizado em dezembro, às vésperas das festas de fim de ano. Isso prejudicou muito a comunicação com o maior número de pessoas e impactou diretamente o diálogo com a Câmara Municipal e com a Comissão de Transportes, que estavam em recesso. Dessa forma, houve atraso na discussão e tramitação do Projeto de Lei (PL) 853/2017, proposto pelo próprio Poder Executivo, também em dezembro de 2017, e que poderia ter melhorado os critérios do edital de licitação.

Ao final da consulta, em diálogo com a Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes e com a Câmara Municipal, constatamos que a Prefeitura não demonstrou à liderança de governo na Câmara a devida importância que o projeto de lei exigia. Com isso, o PL ficou estancado na Comissão de Constituição e Justiça, e a SPTrans publicou a versão final do edital sem a revisão da regulamentação.

Diante dessa situação, as entidades abaixo assinadas apresentam seu posicionamento acerca do texto final do edital de licitação, considerando os elementos inadequados devido à falta de aprovação do PL 853 e outros pontos críticos que o documento apresenta.

1. A manutenção da exigência de posse de garagem limita sobremaneira a concorrência.

Conforme colocamos em reuniões presenciais com a SPTrans e comentamos na consulta pública, a exigência de posse de garagem estabelece uma grande desproporcionalidade na concorrência, pois as empresas que já operam o sistema são as que possuem esses estabelecimentos atualmente.

serviços, o monitoramento dos Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo nos diferentes níveis da federação, identificando e incidindo em processos que tenham grande impacto nas relações de consumo ou possam representar ameaças e retrocessos a direitos. Para gerar conhecimento e fortalecer o consumidor, o Idec publica bimestralmente sua Revista, mantém o portal eletrônico (www.Idec.org.br) e está presente nas redes sociais.

² A **Rede Nossa São Paulo** tem por missão mobilizar diversos segmentos da sociedade para, em parceria com instituições públicas e privadas, construir e se comprometer com uma agenda e um conjunto de metas, articular e promover ações, visando uma cidade de São Paulo justa e sustentável. Mais de 700 organizações da sociedade civil integram a rede, que é absolutamente apartidária e inter-religiosa

³ O **Greenpeace** é uma organização global e independente que atua para defender o ambiente e promover a paz, inspirando as pessoas a mudarem atitudes e comportamentos desde 1971. Nossa missão é de proteger as florestas, estimular o investimento em energias renováveis, reduzir as emissões que causam o efeito estufa e trabalhar pela paz.

Na tentativa anterior de concessão, em 2015, o governo avançou ao declarar os terrenos hoje usados para esse fim como de Utilidade Pública. Porém, não concluiu as desapropriações.

Na consulta pública realizada entre 2017 e 2018 o tema foi pouco debatido, e a Secretaria só se preocupou em detalhar o processo de desapropriação a ser feito pela empresa interessada em concorrer. O problema dessa alternativa é que implica em um investimento excepcional, inviabilizando a entrada na concorrência de quem hoje está fora do sistema.

Cabe ressaltar que essa situação não é responsabilidade da gestão municipal atual ou da anterior, mas é um resultado de um sistema de ônibus que se formou na primeira metade do século do XX e que carece de desregulamentação adequada à realidade atual da cidade.

Nesse sentido, tramitou na Câmara Municipal o Projeto de Lei 853/17, de autoria do Poder Executivo, com vistas a melhorar as condições de concorrência na licitação do serviço de ônibus paulistano. A proposta inicial chegou a ser aprimorada por uma substitutiva, de autoria do vereador Caio Miranda Carneiro, que, entre outras coisas previa, ao fim do contrato, que as garagens se tornassem bens reversíveis, corrigindo a vedação injustificada da atual legislação. No entanto, a própria prefeitura, com sua base aliada no Legislativo, não deu o apoio devido PL.

As entidades que assinam esta carta apontam que a manutenção da exigência de garagem no edital cria o risco de poucos concorrentes no certame, e que o Projeto de Lei 853/17 deveria ter sido prioritário na pauta de discussão e votação na Câmara Municipal. (https://idec.org.br/sites/default/files/arquivos/carta_-_aprovacao_do_projeto_de_lei_853.pdf).

2. A falta de limite de concorrência em múltiplos lotes leva ao risco de aumento do domínio das empresas já hegemônicas no setor.

Embora a concorrência seja fundamental para a qualidade da licitação, redução dos custos e melhoria dos serviços a serem prestados, é preciso limitar a disputa de grandes empresas em múltiplos lotes, além daquelas com conflito de interesses. Isso porque, quando o setor é dominado por poucas empresas, gera-se o risco de monopólio, o que já ocorreu, produzindo ineficiências econômicas no setor. Tal limitação já havia sido adotada em 2003 e foi extremamente eficaz.

Além disso, esta permissividade coloca em risco a melhoria trazida pelo documento final na distribuição das exigências para as empresas concorrerem nas diferentes áreas, que equalizou a competitividade pelas regiões da cidade. Ainda, a sabida existência de grandes grupos econômicos em atuação na cidade, inclusive com atuação em outras áreas da cadeia econômica, amplia sobremaneira esse risco.

3. A participação de empresas com conflito de interesses leva ao risco de ineficiências econômicas e financeiras.

Novamente, embora a disputa seja fundamental para a qualidade da licitação, redução dos custos e melhoria dos serviços a serem prestados, ela deve ser garantida considerando a necessidade de se limitar participantes com conflito de interesses.

Diferente da última licitação de 2003 temos hoje na cidade uma série de empresas que operam sistemas de transportes que deveriam ser concorrentes com o serviço de ônibus urbano. Alertamos em reuniões com SPTrans e na consulta pública que essa situação gera distorções na qualidade dos serviços prestados, conforme os interesses da companhia.

A Prefeitura argumentou que não existe dispositivo legal que preveja isso. No entanto as entidades aqui assinadas argumentam que essa função regulatória caberia exatamente ao edital, que deve definir os riscos e as necessidades que a concessão em questão trás. Cabe ressaltar que outros editais de concessão atuais, realizadas por outros órgãos da capital paulista - como no caso dos terminais de ônibus - trazem capítulos exclusivos e bem elaborados sobre instrumentos que limitam certas empresas de participarem.

4. A não adoção da licitação internacional limita injustificadamente a concorrência.

A legislação atual veda injustificadamente a participação de empresas internacionais na licitação. Essa proibição seria corrigida pelo PL 853/17, caso tivesse sido aprovado. A participação de estrangeiros seria adequada e interessante porque a atividade a ser exercida não exige conhecimento específico nacional; e porque pode trazer redução de gastos do poder público por permitir maior concorrência e troca de experiências com outras metrópoles do mundo.

5. A não adoção de Receitas Acessórias.

Apesar da contribuição e diálogo das entidades aqui assinadas, e de ter havido uma resposta positiva da Prefeitura, a versão final do edital de licitação não menciona a necessidade de regras para adoção de receitas acessórias oriundas de propagandas e aluguéis de espaço.

Este é um mecanismo importante para baratear o custo do sistema, sendo apontado, inclusive, pelo Artigo 10º da Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei Federal 12.587/12). A ausência de informações e regras a respeito desse tema, além de possibilitar lucros excessivos aos empresários, retira o respaldo legal para que a prefeitura utilize esse recurso para diminuição de custo do sistema de ônibus, e com isso das tarifas, objetivo este que o Tribunal de Contas do Município já havia ressaltado em outras oportunidades.

6. A limitação da remuneração variável é injustificada e leva a benefícios excessivos às empresas.

A versão final do edital de licitação trouxe uma modificação que prejudicou um dos itens que era mais positivo na minuta original do documento: a remuneração das empresas variável de acordo com a prestação do serviço e sua qualidade.

O novo documento limitou a parte da variação negativa da remuneração relacionada à qualidade arbitrariamente em 4% ou seja, independentemente de uma degradação da qualidade ainda maior da prestação do serviço por parte das empresas, o que levaria a prejuízo para o erário público. Com essa nova regra e com valores baixos de multas, pode valer economicamente para empresas investir nos critérios de qualidade para o usuário final.

Consideramos essa modificação bastante grave, e apontamos que ela não foi sugerida nem levantada pela prefeitura em nenhuma das situações onde o documento em consulta pública foi discutido.

7. A não obrigação do formato de Sociedade de Propósito Específico (SPE) leva a falta de clareza na fiscalização financeira.

Este instrumento sofreu um retrocesso entre o documento publicado em 2015 e o atual, diferente de alguns dos outros pontos acima que já vinham sendo apresentado com problemas. À época da primeira publicação a própria SPTrans anunciou que o formato de SPE traria mais unicidade à fiscalização das planilhas e simplicidade ao controle das empresas, sendo um avanço que se aprendeu durante os 13 anos do contrato atual.

O formato de consórcio, utilizado hoje em São Paulo e em outras capitais, resulta em uma falta de unidade interna no contato com a SPTrans, além de diversas planilhas de prestação de contas, gerando dificuldades para a fiscalização.

Diante deste aprendizado foi proposto o formato de Sociedade de Propósito Específico, que também é utilizado pela Secretaria de Transportes e Mobilidade em outros contratos, tornando claro que o retorno ao modelo de consórcio trás ineficiências ao contrato proposto.

8. O edital não incluiu a Comissão de Acompanhamento da Concessão como prevê a Lei Federal 8.987 de 1995.

As entidades aqui assinadas também apresentaram ao poder público durante, a consulta pública e antes dela, a necessidade de de a prefeitura cumprir o Artigo 30º da Lei Federal 8.987 de 1995, conhecida como Lei de Concessões, que versa:

“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.”

A participação dos usuários na fiscalização dos serviços sob concessão é fundamental para ampliar a qualidade da fiscalização e dar publicidade aos elementos por ela levantados. A Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes justificou a não criação de um órgão que atenderia a essas diretrizes por já ter instaurado na cidade o Conselho Municipal de Transporte e Trânsito. Porém, ressaltamos que as atribuições do Conselho são diferentes e muito mais amplas, abordando diversos modos de transportes da cidade, não incluindo grupo de trabalho específico para acompanhar e fiscalizar o contrato de concessão. Assim, consideramos grave o descumprimento do referido artigo disposto na Lei de Concessões

Apesar da gravidade das falhas apontadas neste documento, congratulamos a Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes e a São Paulo Transportes - SPTrans pelos avanços introduzidos na versão final do edital de concessão de serviço de ônibus, dentre as quais se destacam: a criação de um manual de Procedimento de Atendimento aos Usuários, conforme sugestão das entidades, e a expansão do prazo do início das atividades das empresas vitoriosas do certame, dando mais tempo aos novos entrantes para se adequarem às operações na cidade de São Paulo.

Diante do exposto, com o intuito das entidades signatárias contribuírem para a elaboração e implementação de políticas públicas de mobilidade que observem princípios constitucionais da administração pública e a legislação infra-constitucional, as entidades signatárias vêm apresentar a presente avaliação à Prefeitura e aos órgão fiscalizadores, para que exerçam suas atribuições com mais elementos informativos.

O desejo e o intuito das entidades que assinam este documento não é atrasar a publicação do edital deliberadamente ou criticar a qualidade do trabalho da Prefeitura, mas alertar que o apressamento do lançamento do edital, realizado antes da aprovação do Projeto de Lei 853/17 na Câmara Municipal, pode ocasionar contestação jurídica do processo licitatório desenvolvido até aqui, deixando a capital paulista, mais uma vez, com uma de suas mais importantes políticas públicas inconclusa.

Atenciosamente,



Idec - Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor
Rede Nossa São Paulo
Greenpeace