MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
5ª PROCURADORIA DE CONTAS

PROCESSO:	**TCE/011475/2019**
ÓRGÃO JULGADOR:	PLENO
RELATOR:	CONS. Joao Evilasio Vasconcelos Bonfim
NATUREZA:	ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA
RESPONSÁVEIS/PARTES:	JOSÉ EDUARDO RIBEIRO COPELLO E OUTROS
ÓRGÃO/ENTIDADE:	COMPANHIA DE TRANSPORTES DO ESTADO DA BAHIA (CTB) SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO DO ESTADO DA BAHIA (SEDUR)

PARECER N° 000261/2020

1. RELATÓRIO

Cuidam os autos de Auditoria de Acompanhamento da Execução Orçamentária e Financeira da Parceria Público Privada do Sistema Metroviário de Salvador e Lauro de Freitas, realizada pela 1ª Coordenadoria de Controle Externo (1ª CCE) , cujo exame tem por objeto a "*compensação tarifária do Sistema Metroviário Salvador Lauro de Freitas (SMSL), a partir do exercício de 2018, de forma a identificar os valores ressarcidos pelo Poder Concedente à Concessionária*".

Concluída a análise, a 1ªCCE emitiu relatório auditorial (Ref.2350075), no qual sumarizou o resultado dos trabalhos nos itens: "5.1 – Modelo Tarifário"; "5.2 – Risco de *deficit* da Conta Vinculada da Concessionária"; "5.3 – Apuração do *Deficit* Tarifário"; "5.4 – Integração Física e Tarifária entre o SMSL e STCO"; "5.5 – Mitigação do *deficit* tarifário do SMSL"; e "5.6 – Risco da Demanda". Por fim, a referida Unidade Técnica, sugeriu a expedição de recomendação "*[...] ao Poder Concedente que avalie alternativas para*

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: GWOTC0MDE5

mitigação do déficit tarifário, conforme item 5.5 deste Relatório.", bem como *"[...] sugere que se proceda auditoria sobre a apuração anual do Risco de Demanda a partir do exercício de 2020, de forma a identificar os valores que serão compartilhados pelo Concedente e em função dos riscos relativos à possibilidade de reequilíbrio econômico-financeiro da Concessão"*.

Em seguida, instada a se manifestar, a Assessoria Técnico-Jurídica dessa Corte de Contas), em consonância com os apontamentos da 1ªCCE, exarou opinativo (Ref.2374415) com as seguintes sugestões, *in verbis:*

> Parecer da ATEJ (Ref.2374415):
> [...]
> Assim sendo, considerando-se que o percentual do *deficit* tarifário, no período de 2016 a 2018 aumentou em relação à Receita Tarifária, passando de 16,06% para 35,86% e no terceiro trimestre de 2019, atingiu o percentual de 41,66% concordamos com as conclusões contidas no Relatório de Auditoria da 1ª CCE, ao sugerir que o SMSL deve buscar alternativas para mitigação desse *deficit* tarifário, consoante item 5.5 do Relatório, além dos ganhos de eventual redução das tarifas da completa integração em função da redução dos custos dos ônibus urbanos.
> Destarte, dentre as alternativas para mitigar o *deficit* tarifário, deve o Sistema Metroviário de Salvador e Lauro de Freitas, avaliar o aumento de Receitas Extraordinárias conforme definido na Cláusula 23.9 do Contrato de Concessão, a exemplo de locação de espaços nas estações de Metrô para pontos de venda, publicidade, de modo a reduzir o risco de *deficit* tarifário assumido em sua maior parte pelo Concedente (Estado).
> Deve também o SMSL buscar alternativas para permitir que a integração física e tarifária do Metrô com os sistemas de ônibus de Salvador e metropolitanos, *seja a mais completa possível, tendo em vista os aspectos contratuais relativos ao Risco da Demanda, cujos efeitos financeiros podem ser ainda mais danosos para o Concedente.*
> Além disso, também entendemos na esteira das conclusões da auditoria da 1ª CCE, que o Concedente(Estado da Bahia) deve avaliar ainda a pertinência de manter a Tarifa Pública do SMSL em R$ 3,70, ou seja, R$ 0,30 abaixo da Tarifa Pública do STCO para ônibus urbano e do Anel 1, que é de R$ 4,00.
> Sugere-se também, que o Concedente deve demandar do STCO o repasse dos valores dos créditos com base na arrecadação, conforme definido no Contrato de Programa, firmado entre o Estado da Bahia e os Municípios de Salvador e Lauro de Freitas, e não com base na utilização desses créditos, de forma que o eventual *floating* (flutuação), fique na Conta Vinculada da Concessionária junto ao Agente de Liquidação.
> Por outro lado, concordamos com a 1ª CCE, no sentido de que seja procedida auditoria sobre a apuração anual do Risco de Demanda a partir do exercício de 2020, *de forma a identificar os valores que serão compartilhados pelo Concedente e em função dos riscos relativos à possibilidade de reequilíbrio econômico-financeiro da Concessão.*

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacacopia, digitando o código de autenticação: GWOTC0MDE5

Vieram os autos ao Ministério Público de Contas.

É o relatório. Passo à análise.

2. FUNDAMENTAÇÃO

Fazendo uso da competência que lhe é atribuída pela Constituição do Estado da Bahia de 1989 (art. 91, VI), o Tribunal de Contas do Estado procede, *in casu*, ao controle externo dos atos praticados pelo Poder Executivo estadual, na medida em que aprecia a "*compensação tarifária do Sistema Metroviário Salvador Lauro de Freitas (SMSL), a partir do exercício de 2018, de forma a identificar os valores ressarcidos pelo Poder Concedente à Concessionária*".

Compulsando o relatório auditorial produzido pela 1ªCCE (Ref.2350075), depreende-se que, entre 2016 e 2019, houve um crescimento significativo do "Valor assumido pelo Poder Concedente", conforme apontado nas tabelas abaixo:

Relatório Auditorial (Ref.2350075-8):

TABELA 1 – Apuração anual do deficit tarifário do SMSL

Em R$

Descrição	2016	2017	2018
Receita Tarifária (nº de passageiros X Tarifa de Remuneração)	**30.493.830**	**102.047.789**	**243.664.709**
Deficit apurado (diferença entre Receita Tarifária e valor efetivamente pago a Concessionária)	4.898.424	24.429.896	87.372.527
Percentual do deficit apurado em relação à Receita Tarifária	16,06%	23,94%	35,86%
Risco da Concessionária (15% da Receita Tarifária)	4.574.075	15.307.168	36.549.706
Valor assumido pelo Poder Concedente	**324.350**	**9.122.728**	**50.822.821**

Fonte: Relatórios do *clearing* em 2016, 2017 e 2018.

Relatório Auditorial (Ref.2350075-13):

TABELA 3 – Apuração trimestral do deficit do SMSL (2019)

Em R$

Descrição	1º trimestre	2º trimestre	3º trimestre
Receita Tarifária	68.614.821	72.201.410	88.259.090
Deficit apurado	18.478.889	24.301.640	36.770.475
% do deficit apurado em relação à Receita Tarifária	26,93%	33,66%	41,66%
Risco da Concessionária (15% da Receita Tarifária)	10.292.223	10.830.212	13.238.864
Valor assumido pelo Poder Concedente	**8.186.666**	**13.471.428**	**23.531.612**

Fonte: Relatórios trimestrais do *clearing* do exercício de 2019

Segundo a 1ªCCE (Ref.2350075-14), o "Valor assumido pelo Poder Concedente" pode ser ainda agravado devido aos aspectos contratuais relativos ao Risco da Demanda que passaram a vigorar desde 28/02/2020, cujos efeitos financeiros podem ser ainda mais

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: GWOTC0MDE5

danosos para o Concedente.

> Relatório Auditorial (Ref.2350075-14):
> **5.5 – Mitigação do *deficit* tarifário do SMSL**
> [...]
> Embora esteja demonstrado que a integração física e tarifária do Metrô com os sistemas de ônibus de Salvador e metropolitanos não seja capaz de mitigar o *déficit* tarifário, o SMSL deve buscar alternativas para permitir que essa integração seja a mais completa possível, tendo em vista os aspectos contratuais relativos ao Risco da Demanda, cujos efeitos financeiros podem ser ainda mais danosos para o Concedente.
> [...]
> **5.6 – Risco da Demanda**
> [...] a relação entre a Demanda Real e a Demanda Projetada apresenta percentual de realização que tende a estar sujeita ao compartilhamento do seu risco, nos termos da subcláusula 25.4.6.3 do Contrato de Concessão (inferior a 75%). Embora o período relativo à apuração do compartilhamento do risco da demanda já esteja em andamento, a efetiva apuração com base na referida subcláusula só será efetivada a partir de 28/02/2020.

Ao analisar dados sobre "Demanda Real x Demanda Projetada do SMSL em 2019", foi identificado (Ref.2350075-15), conforme tabela abaixo, uma diferença substancial entre o que fora previsto/projetado e o que, de fato, ocorreu na execução do SMSL.

Relatório Auditorial (Ref.2350075-15):

TABELA 4 – Demanda Real X Demanda Projetada do SMSL (2019)

Período	Demanda Real Diária	Demanda Projetada Diária (Anexo 8)	Relação Demanda Real X Projetada
Março-2019	326.167	549.027	59,4%
Abril-2019	337.362	549.027	61,4%
Maio-2019	352.669	549.027	64,2%
Junho-2019	296.534	549.027	54,0%
Julho-2019	336.011	549.027	61,2%
Agosto-2019	371.764	549.027	67,7%

Fontes: Anexo 8 do Contrato de Concessão e Relatórios do *clearing*.

Consoante informa a 1ªCCE (Ref.2350075-14/15), a elevada diferença da "Relação Demanda Real x Projetada" provoca elevado risco financeiro ao Poder Concedente, tendo em vista as regras de compartilhamento de risco definidas na subcláusula 25.4.6 (Ref.2350075-14/15), que passou a vigorar em 28/02/2020.

> Relatório Auditorial (Ref.2350075-14/15):
> 25.4.6.3.1 Caso a demanda real de passageiros apurada no período esteja entre 90% (noventa por cento), inclusive, e 110% (cento e dez por cento),

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: GWOTC0MDE5

> inclusive, da **DEMANDA PROJETADA** para o mesmo período, não haverá nenhum acréscimo ou redução à **RECEITA TARIFÁRIA da CONCESSIONÁRIA.**
> 25.4.6.3.2 Caso a demanda real de passageiros apurada no período esteja entre 90% (noventa por cento) e 75% (setenta e cinco por cento), inclusive, da **DEMANDA PROJETADA** para o período a **CONCESSIONÁRIA** fará jus ao recebimento de valor equivalente a 30% (trinta por cento) da diferença da **RECEITA TARIFÁRIA**, até o limite do risco integralmente assumido pela **CONCESSIONÁRIA**, ou seja, 90% (noventa por cento).
> 25.4.6.3.3 Caso a demanda real de passageiros contabilizada no mesmo período esteja entre 110% (cento e dez por cento) e 125% (cento e vinte e cinco por cento), inclusive, da **DEMANDA PROJETADA** para o período, a **CONCESSIONÁRIA** fará jus ao recebimento de 70% (setenta por cento) da **RECEITA TARIFÁRIA** excedente à projetada.
> […]
> 25.4.6.3.5 Caso a demanda real de passageiros apurada no período esteja abaixo de 75% (setenta e cinco por cento) ou acima de 125% (cento e vinte e cinco por cento) da **DEMANDA PROJETADA** para o mesmo período, caberá a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do CONTRATO.

Nesse contexto, considerando-se que a diferença da "Relação Demanda Real x Projetada" já sinalizava a necessidade de uma "*apuração anual do Risco de Demanda a partir do exercício de 2020, de forma a identificar os valores que serão compartilhados pelo Concedente e em função dos riscos relativos à possibilidade de reequilíbrio econômico-financeiro da Concessão*", conforme sugerido pela 1ªCCE (Ref.2350075-16), tal recomendação torna-se ainda mais relevante devido ao presente contexto de pandemia ocasionado pelo vírus COVID-19, que se intensificou no Brasil a partir de março de 2020, provocando inúmeras repercussões sociais, dentre as quais a queda drástica na demanda do transporte coletivo, conforme amplamente divulgado nos meios de comunicação.

> Publicação do Jornal A ATARDE[1] no dia 06/04/2020:
> Transporte coletivo pode entrar em colapso ainda este mês
> [...]
> Os sistemas de ônibus municipais de todo País podem entrar em colapso ainda este mês, de acordo com instituições que atuam no transporte público coletivo. O alerta foi feito pela Associação Nacional de Empresas de Transporte Urbanos (NTU). De acordo com a entidade, a crise gerada pelo novo coronavírus fez com que muitos municípios tivessem uma redução drástica no uso do transporte público. **Salvador sofreu uma redução de 76% da sua demanda diária**. (negrito nosso)

Nessa linha, e diante do atual cenário de queda acentuada na demanda de

[1] Publicação do Jornal A ATARDE no dia 06/04/2020. Acesso em 18/06/2020. Cf em: https://atarde.uol.com.br/bahia/salvador/noticias/2124830-transporte-coletivo-pode-entrar-em-colapso-ainda-este-mes

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: GWOTC0MDE5

transporte coletivo (que impacta negativamente a relação demanda real x projetada, podendo provocar e motivar a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato), ressoa evidente, conforme apontado pela 1ªCCE (Ref.2350075-14), a necessidade de o SMSL envidar esforços para aumentar as Receitas Extraordinárias (Cláusula 23.9 do Contrato de Concessão) e promover ações que visem incrementar o número de passageiros exclusivos do Metrô ou que façam uma única integração com os sistemas de ônibus. Além disso, como medida complementar indicada pela 1ªCCE (Ref.2350075-14), o Concedente deve avaliar, ainda, a possibilidade de reduzir eventuais distorções/diferenças entre a Tarifa Pública praticada no SMSL e no Sistema de Transporte Coletivo por Ônibus (STCO), bem como deve demandar do STCO o repasse dos valores dos créditos com base na arrecadação, conforme definido no Contrato Programa, e não com base na utilização desses créditos.

Ademais, tendo em mira os possíveis efeitos jurídicos previstos na subcláusula 25.4.6 (Ref.2350075-14/15), com destaque para a subcláusula 25.4.6.3.5, vale rememorar que caberá a essa Corte de Contas acompanhar **tempestivamente** eventual termo aditivo que venha a ser celebrado, nos termos do art. 6º, IV, alínea "a", c/c o inciso II do Anexo IV da Resolução n.° 16/2016 do TCE-Ba:

> Resolução n.° 16/2016:
> Art. 6º. O **gestor da PPP** ou Concessão Comum encaminhará, ao TCE-BA, cópia em meio eletrônico, dos documentos referidos nos incisos deste artigo e de acordo com os prazos estabelecidos para cada etapa de controle, conforme segue:
> [...]
> IV - etapa de execução contratual:
> a) em referência aos documentos relacionados nos itens I e **II do Anexo IV** desta Resolução - **05 (cinco) dias, no máximo, após a assinatura**;
> [...]
> Art. 15. O TCE-BA instituirá Comissão Específica Multidisciplinar no âmbito da Sétima Coordenadoria de Controle Externo (7ª CCE) para acompanhar os procedimentos de planejamento, licitação, contratação e execução contratual das Concessões Administrativas e Patrocinadas (denominadas de Parcerias Público Privadas - PPP).
> Parágrafo único. Os documentos e informações referentes as Concessões Comuns serão autuados e encaminhados à Coordenadoria de Controle Externo da área de competência do órgão gestor.
>
> ANEXO IV
> 4ª ETAPA - EXECUÇÃO CONTRATUAL
> A documentação relativa à execução contratual deverá conter, no mínimo e no que couber:
> [...]
> II - **as alterações do contrato (termo aditivo), sejam decorrentes de**

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacacopia, digitando o código de autenticação: GWOTC0MDE5

> **recomposição do equilíbrio econômico-financeiro** ou de revisões contratualmente previstas, devendo ser autuadas e compor o processo, acompanhadas do plano de negócio com as alterações dos parâmetros e indicadores do projeto definitivo, devendo contemplar, no mínimo:
> a) indicação precisa do parâmetro contratual anterior, a motivação, os novos termos e o alcance de sua alteração;
> b) análise da alteração proposta em face dos pressupostos do projeto original, o cálculo do impacto sobre o valor inicial do contrato, o fluxo de caixa, as contraprestações, as tarifas e o prazo de vigência da concessão, acompanhado da respectiva memória;
> c) pareceres técnicos e jurídicos sobre a proposição, inclusive de consultores externos que venham a ser contratados.

Por essas razões, entende este Ministério Público de Contas que cabe expedir notificação aos **Dirigentes Máximos** da **Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (SEDUR)** e da **Companhia de Transportes do Estado da Bahia (CTB)** alertando que caso celebrem termo aditivo envolvendo o Sistema Metroviário Salvador Lauro de Freitas (SMSL), encaminhem, a essa Corte de Contas, as informações e documentos previstos no art. 6º, IV, alínea "a", c/c o inciso II do Anexo IV da Resolução n.° 16/2016 do TCE-Ba. Por fim, calha, também, expedir determinação à Coordenadoria de Controle Externo competente para que acompanhe eventual celebração de termo aditivo sobre o Sistema Metroviário Salvador Lauro de Freitas (SMSL), ainda que não seja comunicada a essa Corte de Contas na forma e prazo definido na Resolução n.° 16/2016, adotando, na oportunidade, as medidas que entender pertinentes.

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, considerando o lastro probatório carreado nos autos, o Ministério Público de Contas **OPINA** pela:

a) **juntada dos autos** às contas anuais da **Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (SEDUR)** e da **Companhia de Transportes do Estado da Bahia** referente ao exercício de 2019;

b) expedição de **recomendação** aos **Dirigentes Máximos** da **Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (SEDUR)** e da **Companhia de Transportes do Estado da Bahia (CTB)** e no sentido de envidar esforços, junto à **CCR Metrô Bahia**

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacacopia, digitando o código de autenticação: GWOTC0MDE5

(Concessionária), para aumentar as Receitas Extraordinárias (Cláusula 23.9 do Contrato de Concessão) e promover ações que visem incrementar o número de passageiros exclusivos do Metrô ou que façam uma única integração com os sistemas de ônibus, conforme apontado pela 1ªCCE (Ref.2350075-14). Além disso, como medida complementar indicada pela 1ªCCE (Ref.2350075-14), o Concedente deve avaliar, ainda, a possibilidade de reduzir eventuais distorções/diferenças entre a Tarifa Pública praticada no SMSL e no Sistema de Transporte Coletivo por Ônibus (STCO), bem como deve demandar do STCO o repasse dos valores dos créditos com base na arrecadação, conforme definido no Contrato Programa, e não com base na utilização desses créditos;

c) expedição de notificação aos **Dirigentes Máximos** da **Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (SEDUR)** e da **Companhia de Transportes do Estado da Bahia (CTB)** alertando que caso celebrem termo aditivo envolvendo o Sistema Metroviário Salvador Lauro de Freitas (SMSL), encaminhem, a essa Corte de Contas, as informações e documentos previstos no art. 6º, IV, alínea "a", c/c o inciso II do Anexo IV da Resolução n.° 16/2016 do TCE-Ba.

d) expedição de **determinação** à Coordenadoria de Controle Externo competente para que acompanhe eventual celebração de termo aditivo sobre o Sistema Metroviário Salvador Lauro de Freitas (SMSL), ainda que não seja comunicada a essa Corte de Contas na forma e prazo definido na Resolução n.° 16/2016, adotando, na oportunidade, as medidas que entender pertinentes.

É o parecer.

Salvador, 21 de junho de 2020.

MAURÍCIO CALEFFI
Procurador do Ministério Público de Contas

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacacopia, digitando o código de autenticação: GWOTC0MDE5

Quadro de Assinaturas

Este documento foi assinado eletronicamente por:

Mauricio Caleffi

Procurador do Ministério Público - Assinado em 22/06/2020

Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: GWOTC0MDE5