



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
Gabinete do Conselheiro Antonio Roque Citadini

**TC-15014/026/2010**

**Contratante: Companhia Paulista de Trens Metropolitanos – CPTM**

**Contratada: CTRENS Companhia de Manutenção**

**Responsáveis: Sérgio Henrique Passos Avelleda e Mário M. S. R. Bandeira – Diretores Presidentes; Sérgio Luiz Gonçalves Pereira e Milton Frasson – Diretores Administrativo e Financeiro; Evaldo José dos Reis Ferreira – Gestor do Contrato; Cleverson Rodrigues – Gerente do Contrato;**

**Pela contratada: Jesus Esnaola Altuna e Agenor Marinhos Contente Filho – Procuradores**

**Objeto: Concessão Administrativa para prestação de serviços de manutenção preventiva, corretiva, revisão geral e a modernização da frota da Linha 8 – Diamante, da CPTM, dentro de padrões pré-definidos de confiabilidade e tempo de reparo, com renovação total da frota.**

**Em exame: Concorrência Internacional nº 8764083011; contrato nº 876408301100, assinado em 19/03/10; 1º Termo Aditivo, de 27/02/2015.**

**Visto.**

Analisa-se, nos presentes autos, o Projeto “Modernização e Manutenção dos Trens da Linha 8 da CPTM, Série 500” , contemplado o Plano Plurianual 2008-2011, do Governo de Estado de São Paulo.

Em julho/2007 a Unidade de PPP do Governo do Estado elaborou proposta da contratação do projeto através de Parceria Pública Privada (Modalidade Administrativa), englobando os investimentos em modernização e os serviços de manutenção da frota, indicando que a opção seria vantajosa em relação à substituição da frota, atingindo níveis de qualidade semelhantes, com custo significativamente menor (cerca de 50%).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
Gabinete do Conselheiro Antonio Roque Citadini

Previa-se, em 2008, que o intervalo entre trens diminuiria de 8 minutos para 5 minutos em 2010, chegando a 3 minutos, em 2014, adequando a linha 8 ao conceito de metro de superfície.

Na oportunidade cogitou-se alternativa para a proposta original (que consistia na modernização dos 288 carros existentes): haveria modernização de 96 carros e a aquisição de 192 carros novos.

O Relatório de modelagem Final de Parceria é datado de abril/2008 e dentre as inúmeras informações ali contidas pude observar que a linha 8 da CPTM é deficitária em R\$18 milhões/ano ou em aproximadamente 15% de seu faturamento (arrecada R\$ 127 milhões/ano, frente ao custo de 145 milhões/ano custeado pela CPTM).

Os cálculos elaborados no modelo apontaram para uma taxa de retorno (TIR), do projeto, correspondente a 10,5% ao ano e de 18,6%, para o acionista (inclusão da inflação) com estimativa de que o parceiro Privado buscará financiamento junto ao BNDES à ordem de 70% de seu investimento.

A preocupação com o risco a ser enfrentado pelo Parceiro Privado levou a garantia a uma cobertura de 65%, sendo que a contraprestação do estado foi projetada para R\$ 59 milhões no 1º ano de contrato, R\$ 96,5 milhões no 2º ano, R\$ 220 milhões no 3º ano e R\$ 222 milhões entre o 4º e o 30º anos contratuais.

A autorização para início do procedimento licitatório ocorreu em Reunião da Diretoria, aos 10/10/2008 e a Audiência Pública em 31/10/2008, com a presença de representantes de empresas interessadas e servidores da CPTM (fls.540).

Em abril de 2009, contudo, os números em questão foram reavaliados nos seguintes aspectos:



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
Gabinete do Conselheiro Antonio Roque Citadini

- prazo de Concessão: Redução de 30 para 20 anos;
- “eliminação” da substituição de 12 trens reformados, com previsão de entrega para o 21º ano;
- Taxa Interna de Retorno (TIR) foi reduzida para 8,3%;
- Redução da contraprestação devida a partir do 4º ano de contrato, de R\$ 222 milhões para R\$ 215,4 milhões.

Os valores, revistos, trouxeram o valor nominal do contrato, para todo o período, de R\$ 6,3 bilhões para R\$ 4 bilhões e um primeiro reflexo se fez sentir: o intervalo entre trens não chegará aos 3 minutos, como originalmente previsto.

O Edital encontra-se às fls.754/1495 dos autos.

O valor do contrato, na data da abertura da licitação, representava R\$ 1.817.081.655,00, com data base novembro/09.

A fiscalização desta Corte, a cargo da 6ª Diretoria, apontou as seguintes falhas nos atos praticados pela origem:

- **realização de visita técnica, em desacordo com a jurisprudência desta Corte, que prescreve, deva a diligência ser admitida até o dia estabelecido para a apresentação das propostas;**
- **a comprovação de regularidade fiscal (item 11.2.6 do Edital) se deu através de certidões negativas, não se admitindo certidões positivas com efeito de negativas;**
- **para fins de qualificação técnica (item 11.4.1.1.1) exigiu-se a comprovação da reforma de, no mínimo, 64 carros ferroviários, através de 2 atestados, na medida em que a aferição dos índices de desempenho ocorreria através da verificação da reforma de, no mínimo, 32 carros.**



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
Gabinete do Conselheiro Antonio Roque Citadini

Ademais, a exigência mínima de 64 carros corresponde a 66,66% do respectivo item, percentual que supera o aceito pelo Tribunal de Contas (entre 50% e 60%);

- ausência de observância do prazo integral para apresentação da garantia de participação, que deveria ser admitida até a data de recebimento das propostas.

De seu turno, a dependência de Economia da assessoria Técnica trouxe aos autos suas observações:

- a opção pela PPP (ao invés de contratação tradicional), traria a vantagem da criação de “funding”, sem impacto no endividamento público, isto é, haveria a substituição de uma dívida de curto prazo, por outra, de prazo mais longo;

- Os cálculos efetuados pela CPTM mostram indicadores relevantes, dentre os quais destaca a Taxa Interna de Retorno (TIR), originalmente projetada para 10,5%, que contempla alavancagem de 70% dos investimentos realizados pela SPE, ao custo BNDES, exposto nas premissas da modelagem financeira, isto é, Taxa de juros de Longo Prazo (TJLP), mais 3%.

- Os estudos efetuados pela CPTM levaram à conclusão de que as garantias oferecidas pelo Poder Público deveriam passar por estruturação que tenha por objetivo (I) viabilizar a atratividade da TIR precificada no Edital, (II) garantir a continuidade dos serviços pelo Concessionário, (III) manter a solvência financeira da SPE e (IV) propiciar a alavancagem financeira da SPE, por meio de levantamento de dívida *project finance*.

- O patrimônio líquido exigido, a título de comprovação da capacidade econômica, equivale a 15,35% sobre os investimentos (R\$ 138.000.000,00/ R\$ 898.810.819,00), para o caso de licitante individual e a 19,91%. (R\$179.000.000,00/R\$898.810.819,00) para Consórcios;

- a garantia da proposta equivale a 1,11% quando calculada sobre os investimentos (R\$ 10.000.000,00/R\$ 898.810.819,00);



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
Gabinete do Conselheiro Antonio Roque Citadini

- considera a Unidade Técnica, excessivos tais percentuais, aspecto que pode ter contribuído para a restrição da competitividade, na medida em que 18 empresas retiraram o Edital e apenas 1 apresentou proposta.

- segundo o item 8.11.6 do Edital, na hipótese de atraso de pagamento pela Administração, de qualquer das parcelas mensais, por prazo superior a 5 dias úteis, o valor devido ficará acrescido de juros de mora, correspondentes à variação *pro rata temporis*, da taxa SELIC a qual não se amolda à hipótese em comento, uma vez que corresponde à taxa média de juros dos negócios com títulos federais.

- o item 11 estipula garantia no valor de R\$ 11.597.000,00, reajustado anualmente, para a contraprestação mensal devida à Concessionária, por meio da “garantia real” prestada pela CPTM, através de sua receita tarifária e de “garantia pessoal”, através de fiança outorgada pela Companhia Paulista de Parcerias – CPP. Trata-se do chamado “valor mensal garantido”, que constitui pressuposto básico do contrato, consubstanciado na justa equivalência entre a prestação dos serviços e a remuneração da Concessionária.

A Unidade de Engenharia solicitou documentação antes de sua análise de mérito.

**Chefia de Assessoria Técnica salientou aparente desequilíbrio entre os investimentos por parte da Concessionária, concentrados nos 3 primeiros anos, nos quais pesam o maior volume de reforma e entrega de novos trens e o volume de desembolso da CPTM.**

Por tais razões o então Relator do processo, Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues, fixou prazo para que a origem apresentasse esclarecimentos, os quais foram acostados às fls .5427/5451.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
Gabinete do Conselheiro Antonio Roque Citadini

A Assessoria Técnica examinou o acrescido. Sua dependência de Economia manteve o entendimento de que o patrimônio líquido exigido corresponde a 15,35% sobre os investimentos para empresas que apresentem propostas individualmente ou a 19,31% para aquelas consorciadas.

Diz que, ao contrário do sustentado pela origem, a Lei Estadual nº 11.688/2004 não autoriza a adoção de taxa SELIC para fins de correção monetária em caso de atraso de pagamento, a qual, segundo o COPOM, representa quase o dobro de inflação.

Por tais razões manteve posicionamento contrário à legalidade.

Chefia de ATJ ateve-se à questão das garantias exigidas (garantia de participação e patrimônio líquido), argumentando que o entendimento desta Corte já havia se solidificado no sentido da diferenciação existente entre os contratos que envolvem prestação de serviços continuados e aqueles inseridos em contexto de Concessão Pública em regime de Parcerias Público-Privada, porque nesses haverá a realização dos investimentos iniciais, que são a própria razão desses ajustes, com posterior amortização e remuneração da contratada.

Daí porque as condições de avaliação econômico-financeira estão direcionadas ao resguardo dos investimentos e custos operacionais necessários para a prestação dos serviços públicos, não se justificando o alargamento de exigências para além desse horizonte.

Critica o modelo adotado para a PPP, com inclusão de exigências financeiras e operacionais pesadas e concentradas em 2 anos, para retorno em 20 anos.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
Gabinete do Conselheiro Antonio Roque Citadini

A PFE não vislumbrou irregularidades no ajuste.

As notícias relativas a diversos procedimentos investigativos a respeito da existência de investigação sobre o Cartel das empresas do setor metrô-ferroviário levou ao sobrestamento do presente feito, levado a efeito em Sessão de 25/02/2014, da 2ª Câmara.

Nesse ínterim, os autos receberam o 1º Termo Aditivo, celebrado em 27/03/2015, para remanejar o valor de R\$ 10.340.260,45, data base novembro/09, reajustado para R\$ 13.354.218,89, correspondente a saldo contratual proveniente da “parcela A”, visando a inclusão de serviços relativos à instalação do Sistema ATC de Bordo, nos 36 novos trens da série 8000.

A Fiscalização deste Tribunal apontou que, no curso da vigência contratual, foi determinada a instalação do “Sistema ATC” nos trens fornecidos, tecnologia não prevista originalmente no contrato de Concessão.

Definiu-se, também, a utilização de sistema de controle de tráfego de bordo, denominado CBTC (*Communication Based Train Control*), cuja implantação estava a cargo de fornecedor terceirizado (Consórcio Diamante, constituído por MPE Montagens e Projetos Especiais S/A Dimetronic S/A e Infoglobal S/A).

O cronograma de fornecimento do sistema de sinalização sofreu atraso, projetando-se para depois do recebimento dos trens, circunstância que levou a CPTM a solicitar à CTRENS a apresentação de proposta que viabilizasse a instalação dos equipamentos ATC nos 36 trens, com custo estimado de EU\$ 4.950.000,00.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
Gabinete do Conselheiro Antonio Roque Citadini

Iniciados os trabalhos de modificação dos trens, constatou-se que apenas o sistema ATC estaria operacional, sendo que a possibilidade de utilização dos dois sistemas (ATC/CBTC) seria objeto de nova proposta técnica.

Assim, destaca a fiscalização, o Termo Aditivo em questão tratou de incluir os serviços de instalação do Sistema ATC de Bordo nos 36 novos trens (série 8000), no valor original de R\$ 10.340.260,45, data base Nov/2009, sendo aplicado o índice 29,1478% totalizando R\$ 13.354.218,89, na data de 01/11/2014.

Observo que os trens foram recebidos no período de 1º/02/2012 a 31/03/2013 não sendo possível precisar se foram entregues com ou sem o sistema aqui contratado.

A primeira etapa do empreendimento consistiu na prestação de serviços de manutenção preventiva e corretiva da frota operacional (17 trens, com 12 carros, totalizando 204 carros da série 5000).

A segunda etapa, além das atividades da anterior, compreendeu a manutenção da frota, já modernizada, com o fornecimento dos 36 trens, com 8 carros (288 carros novos).

O início desta fase começou com a retirada de 17 trens (com 12 carros, série 5000-204 carros) no período de 03/02/12 a 31/03/13 e com a entrega gradativa, entre 01/02/12 a 31/03/13, dos 36 trens com 8 carros (288 carros) da Série denominada 8000.

A terceira etapa compreendeu a manutenção preventiva e corretiva de toda frota operante.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
Gabinete do Conselheiro Antonio Roque Citadini

A fiscalização deste Tribunal aponta que em 03/04/16 todos os 36 trens, com 288 carros, já estavam em operação comercial.

Informa, também, que o pagamento à CTRENS, relativo à inclusão dos serviços do Sistema ATC (1º T.A.), ocorreu a título de indenização.

Os autos receberam informação proveniente do CADE (ofício nº 2413/2015/CADE, datado de 04/05/2015), o qual dá notícia do Processo Administrativo nº 08012.004617/2013-41, instaurado para apurar suposta formação de cartel, em licitações públicas relativas a projetos de metrô e/ou trens e sistemas auxiliares.

Receberam, também, o Ofício nº 1103/2016 e EXPPGJ, datado de 10/03/16, proveniente do Procurador Geral de Justiça do Estado de São Paulo, que encaminha cópia de “Denúncia Criminal”, em face de Alstom Transport S/A.

Interessa para a instrução dos autos a possível formação de cartel, envolvendo as empresas Alstom Transport S/A, CAF. S/A e outras, decorrendo daí a possível explicação para a existência da proposta única no presente certame licitatório.

Ultrapassado o período em que se aguardou o desdobramento de investigações externas, os autos retomaram sua marcha processual, tal como decidido pela 2ª Câmara, em sessão de 23/08 último.

É o que cumpria relatar.

A PPP Administrativa pressupõe o investimento do particular na criação da infraestrutura pública necessária à existência do serviço, a teor do artigo



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
Gabinete do Conselheiro Antonio Roque Citadini

5º, I, da Lei de regência, não podendo ser utilizada para contratações que, por sua característica, devem seguir as orientações da Lei 8666/93, notadamente sob o aspecto orçamentário.

É essa a razão de ser do instituto jurídico, não se justificando a celebração de contrato comum com vigência de 10, 20 ou até 35 anos, já que a lei não quis o uso da concessão como simples alternativa ao contrato de compra e/ou prestação de serviço.

Ao contrário, traz como indispensável o investimento mínimo de R\$ 20 milhões, e, principalmente, a prestação de serviços vinculados aos bens fornecidos por pelo menos 5 anos, exigência essa (artigo 2º, § 4º, II) que traduz a necessidade de exposição do parceiro privado ao risco de prejuízo econômico, em decorrência da sua inclusão na confecção de infraestrutura.

Quer me parecer seja esse o cerne da questão que justifique a opção pela PPP: o risco compartilhado, o qual traz ao parceiro privado a possibilidade de prejuízo se ele não empreender sua expertise para obtenção do resultado final.

E não se pode deixar de olhar, sob tal prisma, para a contratação em exame, que objetiva a modernização e a manutenção da frota de trens que compõe a Linha 8 da CPTM.

O objeto foi modelado para que houvesse a reforma (modernização) de 96 carros e a aquisição de outros 192 carros, mantendo-se íntegra a totalização dos 288 carros hoje existentes.

A preocupação com o “risco” do Parceiro Privado levou à alavancagem de 65 % de cobertura pelo Estado, com uma taxa de retorno de 8,3% ao



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
Gabinete do Conselheiro Antonio Roque Citadini

ano, inflação fora, sendo que a contraprestação devida custa R\$ 215,4 milhões entre o 4º e o 30º anos de contrato.

Projetava-se que o parceiro privado obteria 70% de seu investimento junto ao BNDES, alavancagem mais que suficiente para suporte dos primeiros anos de vigência do ajuste, sendo que o fluxo da contraprestação do Governo lhe garantiria o resto do “investimento”.

De fato, tal como salientado pelos órgãos da Casa, a CPTM estruturou o projeto de sorte a criar o chamado “valor mensal garantido” em favor da Concessionária.

É de se ver que a atividade decorrente do objeto fazia parte daquela afeta ao objeto social das empresas que compunham o consórcio, de sorte que nada mais realizaram do que a atividade empresarial que lhes era corriqueira, não necessitando empreender qualquer esforço fora dos parâmetros que lhes são afetos naturalmente.

**Qual o risco empresarial que lhes foi impingido pela Concessão, a justificar tamanha taxa de retorno e o grande endividamento assumido pelo Estado?**

O contrato em análise foi desenhado na contramão da vontade legislativa, valendo-se a CPTM da Concessão Administrativa como alternativa ao contrato de fornecimento da Lei de Licitações, porque exposição do contratado ao risco de prejuízo econômico, decorrente de sua atividade empresarial, efetivamente nunca houve.

O contexto processual traz à lume uma frota de trens próxima ao sucateamento e a vontade política de não desagradar o seu usuário.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
Gabinete do Conselheiro Antonio Roque Citadini

Dentre as alternativas possíveis para solução dos problemas, optou a Administração Pública pelo que se mostrava mais fácil: **a criação de um financiamento de longo prazo para atingir o desiderato de interesse imediato, comprometendo o orçamento público por 20 anos.**

**É caso típico em que a Administração Pública teima em inventar dinheiro!**

A CPTM sempre contratou a manutenção de suas composições de trens através da Lei de Licitações e a novidade que apresenta não se mostra alvissareira ou efetiva.

Forçou a criação de uma Concessão via PPP sem se utilizar da expertise do parceiro privado, que nada mais realizará do que comprar e reformar trens, tal como faria em uma contratação tradicional. Não o adotou como sócio no empreendimento, mas apenas como o contratado que lhe foi buscar o financiamento do qual necessitava.

Tais aspectos, aliados às falhas derivadas do procedimento licitatório e da contratação, necessitam ser esclarecidos, razão pela qual deve a CPTM resposta as indagações que formulo a seguir:

1 – Qual a atual situação da frota de trens da Linha 8? Quantos trens (e respectivos carros) estão em operação?

2 – A CPTM deverá especificar em relação a aludida frota:

2.a – quantos carros são novos;

2.b – quantos carros foram remodelados;



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
Gabinete do Conselheiro Antonio Roque Citadini

2.c - a quantidade de carros antigos em operação; e

2.d – a quantidade de carros que se encontram no pátio de manutenção e/ou em trânsito para tal finalidade.

A resposta deverá levar em consideração o número de carros e sua correlação com a composição de transporte (trem).

3 – Qual o atual intervalo entre os trens que operam na linha?

4 – Apresentar relatório de paralisações/problemas operacionais, que interferiram na operação, relativo aos últimos 12 meses.

5 – Apresentar, de forma descritiva, a atual situação da frota, informando:

5.a – quantos carros novos ainda serão entregues;

5.b – quantos carros encontram-se em fase de modernização; e

5.c – quantos carros aguardam processo de modernização.

6 – Houve alguma alteração contratual após a celebração do 1º Termo Aditivo?

7 – A CPTM deverá apresentar, de forma descritiva, o cronograma financeiro do contrato, especificando qual o volume de investimento já realizado pela contratada, qual o valor do desembolso que realizou, a título de contraprestação e a quantificação física e financeira dos serviços devidos pela Concessionária contratada.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
Gabinete do Conselheiro Antonio Roque Citadini

8 – A CPTM deverá informar a composição financeira dos investimentos efetuados pelo Consórcio, especificando os valores financiados, respectivos agentes financiadores e o percentual já integralizado.

Especificamente em relação aos aspectos derivados do procedimento licitatório, a CPTM deve justificar a todos os pontos suscitados na instrução até o momento, até porque os esclarecimentos anteriormente prestados não foram aceitos pelos órgãos da Casa.

Nada obstante, outros aspectos carecem de explicações, como exponho a seguir:

9 – A CPTM instaurou algum procedimento interno para averiguação da possível existência de Cartel, com influência no resultado do certame licitatório? Quais os resultados obtidos?

10 – A adoção dos Sistemas “ATC” e “CBTC”, segundo a instrução, não estava prevista no escopo original da Concessão. Nessa medida é de se questionar:

10.a – a tecnologia não estava disponível na época da contratação?

10.b – qual a justificativa técnica para a adoção de cada um dos sistemas?

10.c – já houve compatibilização para uso simultâneo das tecnologias?



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
Gabinete do Conselheiro Antonio Roque Citadini

10.d – na hipótese negativa, quais os riscos da utilização de apenas uma delas?

10.e – tratando-se de serviços desvinculados da proposta original e liquidados na forma de indenização, porque a utilização da data-base do contrato (nov/2009), gerando reajuste imediato a um serviço recém contratado, que impactou os preços à vista em 30%?

Por todo o exposto, com base no inciso XIII, do artigo 2º, da LC nº 709/93, fixo à origem o prazo de 30 dias para que apresente esta Corte os esclarecimentos reclamados.

Voltem os autos pela ATJ, PFE e SDG.

Publique-se.

G.C., em 05 de setembro de 2016.

**ANTONIO ROQUE CITADINI**

Conselheiro



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
Gabinete do Conselheiro Antonio Roque Citadini