

Processo nº:	TC-4768.989.15-4
Órgão:	Companhia do Metropolitano de São Paulo - METRÔ
Gestor(a):	Luiz Antônio Carvalho Pacheco
Período:	01/01 a 10/02 e 12/03 a 13/03/2015
Gestor(a):	Nelson Sheiji Kawakami
Período:	11/02 a 11/03, 21/02 a 01/03 e 02/03 a 11/03/2015
Gestor(a):	Paulo Menezes Figueiredo
Período:	14/03 a 26/04 e 30/04 a 03/09/2015
Matéria:	Balanço Geral do Exercício de 2015

Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator,

Retornam os autos relativos ao Balanço Geral do Exercício de 2015 da entidade em epígrafe, sociedade de economia mista. O MPC propôs quesitos adicionais à Origem sobre aspectos que entendíamos não estarem esclarecidos até então (evento 120.1).

Por conseguinte, a Estatal apresentou justificativas e documentos que entendeu pertinentes (evento 156).

A matéria seguiu à douta ATJ (evento 175.1), que reiterou opinião pela regularidade da matéria, assim como a PFE (evento 177.1).

Eis o contexto que vêm os autos ao MPC para atuação como *custos legis*.

É o breve relatório.

A partir dos elementos probatórios constantes dos autos, verifica-se, preliminarmente, o desenvolvimento regular e válido do processo, porquanto foram observados os princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório.

Macula as contas em apreço, principalmente, o **descumprimento de várias metas traçadas para o ano de 2015**. Nas justificativas complementares apresentadas, após provocação do *Parquet* de Contas, a Origem apresentou quadro que compara as metas estimadas para cada ação e os resultados efetivamente atingidos ao final do exercício (evento 156.1, fls. 31/36).



No quadro é possível verificar que várias metas foram insuficientemente atingidas, entre quais se destaca:

- **1491 - Elaboração De Projetos Para Expansão Da Rede Metroviária:** 40% da meta realizada;
- **2134 – Linha 4 – Amarela – Vila Sônia - Luz – Fase II:** 0% da meta realizada (16 trechos previstos, nenhum realizado);
- **2315 – Linha 5 – Recapacitação e Modernização:** 56% da meta realizada;
- **2288 – Linha 2 – Verde – Vila Prudente – Dutra:** 17% da meta realizada (apenas 1 dos 6 trechos previstos foram implantados);

O desempenho, como visto, foi aquém do esperado em várias ações importantes para as atividades do Metrô, como projetos de expansão do serviço. No intuito de explicar os resultados, as justificativas da Estatal, no geral, trataram de cortes orçamentários, circunstâncias imprevistas que teriam atrasado os projetos e falhas imputadas às empresas contratadas.

Preponderaram, no entanto, problemas relacionados às empresas contratadas para execução de obras e serviços. Tal fato suscita dúvidas sobre o processo de escolha de tais empresas, bem como o monitoramento das execuções contratuais (poder disciplinar de que o ente contratante está investido), uma vez que parece que não é capaz de avaliar as capacitações técnicas e financeiras para as empreitadas.

Além disso, chama atenção a descoberta sempre tardia de situações imprevistas que teriam atrasado as ações, o que faz questionar se houve planejamento adequado, com a devida consideração das dificuldades que poderiam ser enfrentadas no decorrer das obras. Esses fatores causam atrasos e até aditivos contratuais, o que aumenta os custos e o prejuízo ao transporte público. A bem da verdade, em área socialmente tão sensível e financeiramente tão demandante de elevados investimentos governamentais, como o transporte metroviário, faltou à Origem um minudente levantamento de cenários e riscos para o plano de expansão das linhas operadas.

No nosso parecer anterior destacamos os indícios de ausência de planejamento adequado da execução das obras com vistas à efetiva finalidade de ampliação da oferta dos serviços de transporte público pelo Metrô, principalmente pela importância do enfrentamento operacional do problema da demanda reprimida e das possibilidades de crescimento da rede (evento 120.,2, fls. 2).



Tal anotação não é inédita, sendo preocupação dos órgãos do TCE/SP há alguns exercícios. A título de exemplo, a SDG emitiu parecer nas contas de 2018 no seguinte teor:

Seguindo essa ótica, destaco, inicialmente, a **precarização de metas para ações que possuíam dotações orçamentárias significativas, seguindo-se do descumprimento de parcela significativa dos objetivos previstos para o exercício e períodos antecedentes** (demonstrativo a fls. 7/9 do Relatório). **Conforme observado, das 18 (dezoito) ações previstas, 8 (oito) relacionaram-se à expansão dos serviços, sendo que somente em 2 (duas) destas a Companhia logrou êxito nos resultados alcançados** (Linhas 5 Lilás e 15 Prata), e apenas em 4 (quatro) obteve-se desempenho, aparentemente, satisfatório, evidenciando **comprometimento dos resultados almejados, situação essa recorrente (Exercício de 2016 – TC-1206/989/16; Exercício de 2017 – TC-1957/989/17)**. Além disso, **os resultados alcançados no exercício ocorreram de forma dissociada de sua correspondente programação orçamentária.** (evento 124.1 do TC-2442.989.18-2, grifos nossos)

Nesse sentido, merece mais atenção a **limitada extensão do sistema de transporte metroviário desde que iniciou suas operações**. As ocorrências aqui aventadas, que incluem diversas falhas de expansão da rede e elaboração de projetos nesse sentido, apenas reforçam que a concepção e o monitoramento das metas do transporte metroviário na capital paulista têm sido insuficientes, considerando seu porte e sua demanda, o que afronta o art. 74, incisos I e II da Constituição de 1988.

Nas contas de 2016, a Secretaria-Diretoria Geral teceu interessante análise do potencial do Metrô de São Paulo em comparação com cidades do mesmo porte no restante do mundo:

Segundo dados obtidos na internet, atualmente, o Metrô de São Paulo, com operação iniciada em 14.09.1974, contaria com 232 trens, 1.419 carros e 104,2 km de extensão, dos quais 14,6 km em monotrilho.

Dados indicados na mesma fonte apontam as obras iniciadas e os prazos para sua conclusão, bem como as linhas em fase



de projeto ou desapropriações, constituindo base para averiguações futuras quanto ao andamento respectivo.

Por oportuno, destaco que, dentre as metas indicadas na Nota de Referência nº 2 desta manifestação, dos 18 trens previstos para a Linha 1 Azul, apenas 04 foram entregues e, para a Linha 3 Vermelha, foram encaminhados 04 dos 07 estipulados.

Retornando à extensão da malha metroviária, considerando o início de sua operação e o ano corrente, já houve o transcurso de **48 anos**, de modo que **a cada ano foram executados em média 2,17 km**.

Em vista desses números, **seria interessante que fosse conhecido o total investido desde então (atualizado), de forma a indicar o custo por quilometro e, se possível, compará-lo com sistemas equivalentes em outras cidades de porte assemelhado ao redor do mundo**, obviamente, guardadas certas peculiaridades que porventura venham a existir e cuja análise dependerá de intervenção das Assessorias Especializadas da Casa, caso assim entendido.

Como parâmetro, sem entrar nas particularidades de cada sistema, como por exemplo, a opção por linhas subterrâneas ou de superfície, temos o da **Cidade do México**, com operação iniciada em 04.09.1969, contando atualmente com 200,88 km de extensão, o **equivalente a 3,79 km para cada um dos 53 anos de operação**.

Apenas para indicar outro rumo para melhor abordagem das contas vindouras, em reportagem do jornal espanhol El País, de 01.03.2016, quando o Metrô contava com 68 km de extensão e cidade de São Paulo com 11 milhões de habitantes (em 2021 havia 12.396.372), constou a seguinte manchete:

“Metrô de SP tem menor oferta de linhas entre principais metrópoles do mundo

Passagem é mais barata que em grandes cidades da América e Europa, mas extensão é uma das menores, deixando metrô paulistano pequeno para uma tarifa tão grande”

Na reportagem foram destacados pontos interessantes, tais como a comparação da tarifa com sete cidades da Europa e América e, **levando-se em conta o preço cobrado, a extensão em quilômetros, o**



número de linhas e o tamanho da população, o Metrô de São Paulo se mostrava pequeno para uma tarifa tão grande, então, R\$ 3,80 (hoje, R\$ 4,40)." (evento 233.1 do TC-1206/989/16, grifos acrescentados)

A esse respeito, estudo da BBC¹ demonstrou que, seguindo essa lenta média anual de expansão, o metrô de São Paulo precisaria de mais 172 anos para se igualar ao londrino, por exemplo. Além disso, o ritmo de expansão é bem menor do que o de diversos outros países, incluindo nações em desenvolvimento:

O cálculo foi feito pela BBC Brasil com base nos dados de extensão atual dos sistemas e dos anos de existência de cada um. **O sistema da capital paulista, inaugurado em 1974, tem hoje 74,3 quilômetros de extensão - numa média de expansão de 1,91 quilômetro por ano.** O metrô de Londres, em operação desde janeiro de 1863, tem uma expansão média de 2,68 quilômetros por ano.

Se esse ritmo de expansão do metrô paulistano fosse mantido ao longo de 150 anos a partir de sua inauguração, a rede chegaria a uma extensão total de 286 quilômetros, ou 71% da extensão atingida pelo metrô londrino no mesmo período de tempo.

[...]

O mau desempenho do desenvolvimento dos sistemas de metrô brasileiros fica ainda mais evidente quando eles são comparados em uma lista de todas as redes de metrô em funcionamento no mundo. Para a comparação, foram descartados os sistemas inaugurados há menos de dez anos, para reduzir os riscos de desvios estatísticos.

A lista compilada pela BBC Brasil indica que o metrô de Xangai, na China, inaugurado em 1995, é o que tem o maior ritmo de expansão média do mundo, com 24,3 quilômetros e 16,2 estações inaugurados a cada ano.

O sistema de Xangai, com 437 quilômetros de extensão, já ultrapassou a extensão do metrô de Londres e levou apenas 16,6 anos desde sua abertura para atingir o tamanho da rede da capital britânica.

¹ Disponível em https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2013/01/130111_metro_comparacao_sp_londres_rw



Inaugurado em 2002, o metrô da capital da Índia, **Nova Déli, tem a segunda maior média de expansão mundial, com uma média de 17,6 quilômetros abertos por ano.** Em menos de 11 anos, o metrô de Nova Déli já tem mais que o dobro da extensão do metrô de São Paulo, com 193 quilômetros de linhas no total.

O metrô de Seul, na Coreia do Sul, foi inaugurado no mesmo ano que o de São Paulo - 1974 -, mas sua expansão média em seus quase 39 anos de existência é a terceira maior do mundo, com 14,33 quilômetros abertos a cada ano. Com isso, a cidade tem hoje a maior rede do mundo, com 558,9 quilômetros de extensão.

Em seu ritmo médio de expansão desde a inauguração, o metrô de São Paulo ainda precisaria de mais 254 anos para chegar à extensão atingida pelo metrô de Seul em menos de quatro décadas. Mesmo a rede de Brasília, que tem a maior média de expansão entre os sistemas brasileiros, precisaria ainda de mais 146 anos para se igualar à rede atual da capital sul-coreana.

Entre os sistemas de metrô em países latino-americanos, o da Cidade do México, inaugurado em 1969, é o de maior extensão, com 226 quilômetros de linhas no total e o décimo maior ritmo de expansão do mundo, com 5,14 quilômetros a mais em média por ano (grifos acrescidos).

Noutra esfera, o relatório da Fiscalização também destacou o **déficit orçamentário e a evolução da dívida** do Metrô. No exercício em apreço, a Estatal teve **prejuízo orçamentário de R\$ 93.344.418,47** (3,69% da receita auferida), com crescimento do passivo circulante da companhia na ordem de 127,89% em relação ao exercício anterior. Segundo a instrução, há **comprometimento da liquidez da empresa**, o que pode ser verificado com baixos índices de liquidez corrente (0,58) e geral (0,48) – demonstrativos de dependência do capital de terceiros (evento 38.46, fls. 25/27).

Por mais que, numa primeira análise, esses resultados não possam parecer tão preocupantes, olhando os exercícios vindouros, verifica-se que já anunciavam grandes questionamentos acerca da sustentabilidade da Estatal como entidade não dependente do Tesouro estadual.



Dessa forma, percebe-se a real gravidade da situação nos quadros abaixo²:

	2019 - TC- 2811.989.19-3, evento 29.18 - fls. 6	2018 - TC- 2442.989.18-2, evento 14.18 - fls. 8	2017 - TC- 1957.989.17- 1, evento 39.23 - fls. 15	2016 - TC- 1206.989.16-2, evento 57.15 - fls. 10	2015 - TC- 4768.989.15-4, evento 38.10 - fls. 31
Prejuízo Líquido do Exercício	-599.415.576	-519.184.409	-309.082.896	-119.538.208	-93.344.418,47



Registre-se, por oportuno, que tal questão já era preocupante há alguns exercícios, merecendo recomendações no julgamento do balanço de 2011 (TC-186/026/11) e 2012. Nos autos em comento, a Conselheira Relatora Cristiana de Castro Moraes advertiu que a Origem buscasse “*soluções visando minimizar a necessidade de financiamentos junto ao Governo Estadual*” (TC-3612/026/12, publicada no DOE de 05/12/2018, trânsito em 29/01/2019).

Em igual medida, nas contas de 2018, SDG emitiu parecer alertando sobre o mesmo assunto:

O quadro assinalado tem se revelado costumeiro nas contas da Companhia, a ensejar medidas corretivas e seu equacionamento, a fim de se minimizar a dependência dos aportes de capital pelo Estado

[...] Analisados os índices contábeis, apurou-se uma insuficiência de liquidez e dependência de capital de terceiros para saldar compromissos de curto e longo prazo.

[...] A seu turno, o Quociente de Endividamento, que indica a dependência de capital de terceiros, antes em 0,10, passou a 0,09,

² Retirado do relatório da Fiscalização ao evento 36.121, fls. 71, do TC-2811.989.19-3 (Contas de 2019)



retratando, diversamente do apurado, uma independência de capital de terceiros.

Não obstante, e sem desconsiderar a condição peculiar do METRÔ, cuja estrutura operacional onera-se pelo ritmo dos investimentos realizados, contraposta à prática controlada de tarifas, cujos desequilíbrios são mitigados pelo Governo do Estado, através da integralização de capital prevista na LOA, **não se dispensa advertência, diante da recorrência em prejuízos e clara dependência da transferência de recursos, sem qualquer mitigação nesses aportes, ainda que se mostrem continuados e sustentáveis frente às previsões orçamentárias.**

Renova-se, assim, o quanto externado no julgamento das contas de 2012 (TC-3612/026/12), como também o recomendado na decisão de 2011 (TC-186/026/11), no sentido de se “aperfeiçoar os métodos de alocação de custos operacionais, para equilibrar a receita e a despesa operacionais”.

A reforçar a reprovabilidade da gestão da Companhia, tem-se a **concessão de remuneração extraordinária aos servidores (Participação nos Lucros ou Resultados) com base em critérios duvidosos.**

Em resposta ao quesito do Ministério Público de Contas sobre o assunto, a Origem esclareceu como efetuou o cálculo da remuneração, nos moldes fixados pelo Acordo Coletivo da PPR 2015 (evento 156.1, fls. 41/44).

Nota-se, entretanto, que as metas a serem atingidas para concessão do benefício são de objetivos próprios da Companhia, ou seja, os **funcionários recebem a mais para cumprir atividades inerentes às suas funções ordinárias.** Salta aos olhos, por exemplo, a inclusão do referido adicional quanto à meta “*implantar e operacionalizar a gestão de riscos na linha 15 – Prata*”, ou a “*concluir a escavação do corpo da Estação Hospital São Paulo*” e “*concluir o projeto básico civil da Estação Ponte Grande Linha 2-Verde*”.

Ao nosso sentir, gratificações da espécie somente merecem lugar quando determinada meta for atingida de forma completa, superando expectativas e, ainda em prazo reduzido, até porque são frequentes os relatos de insatisfação e desconforto dos usuários do



Metrô. Sendo assim, no exercício em apreço, mesmo com a meta 88% atingida, os funcionários receberam o mencionado adicional.

De igual modo, soa até temerário que metas como “concluir as escavações e os revestimento dos dois túneis” serem consideradas – ainda que implicitamente – como “opcionais”, já que a sua realização (factualmente imprescindível) agregaria bônus aos funcionários. Em sentido inverso, cabe questionar: e se tal meta não fosse cumprida, seu inadimplemento traria alguma sanção aos empregados responsáveis? Se não, por quê? Pois, a rigor, parece envolver atividades essenciais para a expansão e segurança do sistema de transporte.

Aliás, a problemática foi também indagada pela Secretaria-Diretoria Geral durante a instrução das contas de 2016, da qual ressaltamos o seguinte excerto:

Por outro lado, não havendo texto normativo definindo o que seriam lucros ou resultados para fins do mencionado Programa de Participação, conforme assentado pela Origem, prevalece, a meu ver, a realidade fática, ou seja, quais as metas balizadoras que foram previstas e se foram atendidas ou não, **excluindo-se aquelas que já seriam próprias das atividades dos funcionários.**

Presume-se, portanto, que a remuneração por obtenção de resultados extrapolaria as tarefas corriqueiras de cada função, pois já devidamente remuneradas.

Nesse sentido, a Companhia aduziu que a participação nos resultados teria como objetivo incentivar a produtividade, com consequências óbvias sobre metas e resultados.

Assim sendo, até por uma questão de coerência, deverá ser dada a devida transparência aos pagamentos havidos, demonstrando-se de forma inequívoca quais as metas atingidas e superadas e quais suas influências nos resultados obtidos.

Desse modo, outras questões demandam a necessária elucidação, a saber: Todas as metas devem ser atingidas? Se cumpridas parcialmente, a participação seria proporcional? O funcionário (ou grupo) que não atingiu determinada meta seria beneficiado em função do Acordo Coletivo, indistintamente? As metas relacionadas aos objetivos próprios do Metrô são computadas para essa finalidade? A



produtividade é calculada com base em quais parâmetros? (evento 233.1 do TC-1206/989/16)

Outra questão preocupante que obsta a aprovação das contas é a **concessão habitual e generalizada de horas extraordinárias aos funcionários da Estatal**. Nesse aspecto, a Fiscalização constatou dezenas de funcionários que realizaram horas extras extrapolando o limite legal da CLT³, o que totalizou, ao final do exercício, o montante de **R\$ 889.825,49 apenas a título de horas extras**, o que equivale a cerca de **18 mil horas trabalhadas** (evento 38.46, fls. 33/36).

Em sede de justificativas, o Metrô alega que precisou recorrer a horas extraordinárias devido à grande quantidade de feriados do exercício, além de outras datas que exigiram carga horária extra (evento 61.1, fls. 26/27). Entretanto, o MPC considera que feriados e eventos como “Marcha para Jesus” e “Parada do Orgulho LGBT” são circunstâncias sazonais plenamente previsíveis por parte da Origem, com tempo suficiente para se planejarem quanto à demanda de funcionários que será exigida.

Ademais, a realização de trabalho extraordinário de forma habitual, além de colocar em risco o erário com eventuais passivos trabalhistas, caracteriza desídia e ineficiência no uso dos recursos públicos, uma vez que a sobrejornada combina remuneração maior pela hora trabalhada com qualidade inferior do serviço prestado, conforme já decidiu esse Tribunal:

“Ainda, a execução de horas extras é prejudicial ao interesse público primário e secundário, na medida em que a hora trabalhada tem maior remuneração e porque prejudicial à saúde do trabalhador, revelando ao tempo a baixa na qualidade do serviço prestado”. (TCE/SP, Primeira Câmara, TC-2279/026/15, contas de 2015 da Prefeitura de Valparaíso, Rel. Conselheira Cristiana de Castro Moraes, Parecer Publicado no Diário Oficial em 30/05/2017, Decisão com Trânsito em Julgado em 14/07/2017).

Ainda com relação ao quadro de pessoal da Origem, também chama atenção a **ausência de controle de frequência sobre os detentores de cargos comissionados**. Para o

³ Art. 59. A duração diária do trabalho poderá ser acrescida de horas extras, em número não excedente de duas, por acordo individual, convenção coletiva ou acordo coletivo de trabalho.



MPC, ainda que os empregados comissionados não estejam submetidos a um controle rígido de jornada de trabalho, deve a Origem implantar o controle, ainda que, com parâmetros diferenciados em razão das peculiaridades inerentes aos cargos, para a verificação da assiduidade, pontualidade e desempenho de seus empregados, em obediência ao princípio da eficiência previsto no artigo 37 da Constituição Federal.

Ante todo o exposto, o Ministério Público de Contas, no exercício de sua função constitucional de fiscal da lei, manifesta-se pela **irregularidade das contas de Balanço em exame**, nos termos do art. 33, inc. III, da LCE nº 709/93.

São Paulo, 19 de maio de 2023.

ÉLIDA G. PINTO
PROCURADORA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

/58

