

**Excelentíssimo Senhor
Conselheiro Relator**

Ref. Auditoria Programada – Função de Governo – Transportes (2019).

Interessada: Secretaria Municipal de Mobilidade e Trânsito (SMT).

1. INTRODUÇÃO

Trata-se de Auditoria Programada com o objetivo de avaliar a Função Transportes no exercício de 2019.

O Relatório de Auditoria encontra-se juntado na peça 4. Após esclarecimentos apresentados pela SMT, CET e SPTrans, esta Auditoria manifestou-se na peça 38.

O processo foi a julgamento, conforme Acórdão constante das fls. 73/74 da peça 44. A seguir, reproduzimos o trecho referente às determinações apresentadas pelo Pleno.

ACORDAM, por maioria, conforme propostas constantes do item 4.2.1 e 4.2.3 do Relatório Anual de Fiscalização – RAF/2019 e considerando que a Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes não fiscaliza adequadamente o Sistema Municipal de Transporte Coletivo Público de Passageiros e não vem desempenhando suas atribuições referentes à prestação de serviços de sinalização de forma satisfatória, em determinar que a Secretaria:

a) adote as medidas necessárias para o ressarcimento aos cofres públicos do valor de R\$ 138,1 milhões, referentes a custos variáveis não incorridos pelas operadoras do transporte coletivo de passageiros, decorrentes de viagens não cumpridas e;

b) substitua, na sua totalidade, os cartões smart card, modelos Classic e Plus, com nível de segurança Security Level 1, utilizados no Bilhete Único e apontados como uma das principais fragilidades que tem permitido recorrentes fraudes no sistema de Bilhetagem Eletrônica do transporte coletivo de passageiros.

Retornam os autos, conforme peça 62, para manifestação acerca dos elementos apresentados pela SMT na peça 54.

2. ANÁLISE

Passaremos a utilizar as referências dos itens conforme constou do Acórdão (fls.73/74 da peça 44).

Objetivando a consistência e a uniformidade das nossas manifestações, nesse item reproduziremos o conteúdo de nossa manifestação no Sistema Diálogo, realizada para essas duas determinações em julho deste ano (2021):

a) adote as medidas necessárias para o ressarcimento aos cofres públicos do valor de R\$ 138,1 milhões, referentes a custos variáveis não incorridos pelas operadoras do transporte coletivo de passageiros, decorrentes de viagens não cumpridas. (determinação 5.8.1 do sistema diálogo)

Manifestação da SMT/SPTrans (fls. 3/4, 14/17 e 22/27 da peça 54)

A SPTrans afirma que a matéria está *sub judice*, uma vez que o TCM discute a fiscalização do cumprimento de viagens do ano de 2019 em processos ainda não julgados e cita os processos TC 16.769/2019, 17.734/2019 e 17.735/2019. Acrescenta que a determinação não poderia ser discutida antes da apreciação conclusiva dos processos citados.

Entende que não cabe glosa dos custos variáveis e argumenta, em síntese:

A aplicação de glosa por viagens não cumpridas seria adequada, se estivéssemos diante de um outro contrato que não o de concessão de serviço público, por exemplo, em um contrato de prestação de serviços no regime de empreitada por preços unitários.

Se assim o fosse, a Administração Pública estaria adquirindo ou comprando unidades do serviço, como um determinado número de viagens ou de quilômetros transportados. Caso a empresa contratada não entregasse todas as unidades solicitadas, caberia descontar ou glosar sua remuneração na medida do descumprimento.

Aí se nota que a n. auditoria está coberta de razão ao distinguir multa e glosa, afirmando que esta não depende de previsão contratual. Porém, mesmo não sendo prevista em contrato, a glosa segue algum parâmetro estabelecido em contrato, como os preços unitários propostos pela contratada.
[...]

É nesse sentido que deve ser enxergada a afirmação reiterada pela Área econômica de que a remuneração é apurada por passageiro transportado, e não por quilômetro monitorado. A discussão não é só sobre se o concessionário transportou mais ou menos passageiros ao eventualmente descumprir uma viagem. O que importa é que não cabe à Administração buscar, de forma desvinculada do critério contratual, os custos que deixaram de ser incorridos num eventual descumprimento.

Além disso, o contrato de concessão de serviço público segue um regime diferente daquele da empreitada. Em uma concessão, a Municipalidade não compra viagens ou quilômetros, mas transfere a execução da atividade a um particular. Veja-se que segundo a Lei Federal nº 8.987/1995, a concessão tem por objeto a delegação da prestação de um serviço a uma empresa ou consórcio de empresas que desempenharão essa atividade por sua conta e risco. Assim, o concessionário assume o risco da realização, ou não, da demanda, bem como dos custos necessários para atender a demanda realizada.

[...]

No mais das vezes, a redução de custos buscada pelas concessionárias se dá por meios lícitos, como pela negociação de preços menores para seus insumos. Algumas vezes, ocorre de o concessionário buscar reduzir custos por meios ilícitos, como pelo descumprimento dos parâmetros de qualidade ou regularidade. Tais condutas devem ser reprimidas, sem dúvida, mas não por meio de glosas, e sim por penalidades.

Convidamos a fazer o raciocínio inverso: se o Poder Concedente aumentasse o número de viagens exigidas, mantendo-se um dado número de passageiros, a remuneração do concessionário aumentaria? A resposta é negativa. Por outro lado, se o Poder Concedente diminuísse o número de viagens exigidas, considerando uma mesma demanda de passageiros, a remuneração do concessionário seria reduzida? Também nesse caso a resposta é negativa. Inclusive, os Contratos de Concessão do Serviço de Transporte Coletivo Público atualmente vigentes excluem a variação do número de viagens como causa para o reequilíbrio econômico-financeiro.

A remuneração do concessionário é por tarifa, sendo custeada, na maior parte, pelo usuário. Assim, se levado a fundo o raciocínio da

auditoria, um eventual ressarcimento por viagem não cumprida deveria reverter em prol de cada usuário que pagou suas tarifas ao longo de 2019, e não apenas em prol do erário municipal. Ora, é praticamente impossível ou ao menos contraproducente buscar cada um dos usuários para devolver parte dos valores que foram pagos por eles.

[...]

A Área de planejamento de transportes também explica como o monitoramento da quilometragem é insuficiente para se auferir o que realmente foi operado, para fins de remuneração. Ela expõe quais as possíveis causas dos eventos inválidos, que não se resumem às viagens não realizadas. Vale reiterar que o monitoramento em que o E. TCM se baseia não tem finalidade remuneratória. Exigir o ressarcimento com base nesse monitoramento gerará insegurança jurídica, com possíveis prejuízos ao erário municipal.

[...]

Se levada ao extremo, a determinação poderia gerar outros efeitos que não os desejados pelo E. Tribunal. Se o E. TCM vier a estender sua determinação de glosa ou desconto de remuneração por outros descumprimentos operacionais, os contratos de concessão podem acabar virando, na prática, grandes acordos para reembolso de despesas, tendo a SPTrans que verificar nota fiscal por nota fiscal antes de remunerar as operadoras.

Às fls. 14/17 da peça 54, a SMT trouxe ainda a manifestação da Gerência de Estudos Econômicos da SPTrans. Em síntese eles discordam da forma como a auditoria realizou os cálculos argumentando que a quilometragem monitorada não é quilometragem realizada e que o TCM desconsiderou os eventos inválidos. A SPTrans apresentou um exemplo em que os eventos inválidos foram 9% do tempo monitorado. Discordam ainda do percentual utilizado como participação dos custos variáveis, sem considerar especificidades, como o tipo de veículo monitorado e acrescenta que o percentual utilizado considera o custo de operação e não a remuneração, como seria devido.

Às fls. 3/4 da peça 54, a SPTrans afirma que as viagens consideradas na sistemática de avaliação dos serviços têm como objetivo verificar o atendimento das Concessionárias às programações estabelecidas nas ordens de serviço

operacional e descreve os principais procedimentos necessários para a validação das viagens monitoradas no Sistema SIM.

Acrescenta que o indicador de cumprimento de viagens (ICV) obtém 17,726% de peso no Índice de Qualidade do Transporte (IQT). O ICV tem ainda impacto direto nos indicadores de quilômetros entre falha (14,831%), pontualidade das partidas (12,167%), acidentes por quilômetro (12,081%) e ocupação de passageiros nos veículos (10,69%), influenciando diretamente no resultado de 67,495% do IQT.

Análise da Coordenadoria

Não foram adotadas medidas para ressarcimento do valor de R\$ 138,1 milhões, conforme determinação em análise. Reiteramos nosso posicionamento, ressaltando que os quantitativos apurados pela Auditoria deste Tribunal são aqueles divulgados no Relatório de Performance Operacional das linhas, no Relatório Operacional Transporte em Números e nos dados diários de viagens agregadas obtidos da Diretoria de Planejamento de Transporte (DT/SPTrans).

Estes dados diários são compilados em arquivos de banco de dados e enviados mensalmente pela Gerência de Avaliação de Serviço de Transporte (SAT/GAS) da SPTrans e, a partir deles, é possível chegar a um maior detalhamento das viagens, podendo-se, dessa forma, tomar decisões direcionadas às empresas que se desviem do padrão de prestação do serviço estabelecido na Ordem de Serviço Operacional (OSO). Não há, portanto, qualquer margem de dúvidas em relação à quantidade de viagens descumpridas.

No entanto, cumpre informar que esta apuração de custos variáveis não incorridos também foi objeto de acompanhamento de execuções dos contratos de concessão do transporte coletivo de passageiros assinados a partir de setembro/19:

- eTCM nº 11.050/2020 (Grupo Estrutural);
- eTCM nº 11.051/2020 (Grupo Local de Articulação Regional); e
- eTCM nº 11.052/2020 (Grupo Local de Distribuição).

Dessa forma, entendemos que referida determinação foi prejudicada, tendo em vista que o instrumento adequado (acompanhamentos de execuções contratuais) para a apuração de custos não incorridos já trata do assunto.

b) substitua, na sua totalidade, os cartões smart card, modelos Classic e Plus, com nível de segurança Security Level 1, utilizados no Bilhete Único e apontados como uma das principais fragilidades que tem permitido recorrentes fraudes no sistema de Bilhetagem Eletrônica do transporte coletivo de passageiros. (determinação 5.8.2 do sistema diálogo)

Manifestação da SPTrans (fls. 10 e 11 da peça 54)

A SPTrans esclareceu que foram tomadas as seguintes ações:

1. A suspensão da emissão de cartões Classic implica em alterações nos programas de emissão (personalização) dos cartões e também nos programas dos validadores presentes em toda a rede de transporte público (ônibus e trens) que fazem a leitura, assim como nos pontos de recarga desses cartões. Essas alterações já foram efetuadas para os tipos de cartões mais utilizados e estarão concluídas para os demais tipos de cartão nos próximos 50 dias;
2. A emissão de cartões Classic ainda está sendo efetuada apenas para os cartões do tipo: Mãe Paulista, Cartão Professor e cartões operacionais, pelas razões expostas no item anterior;
3. As compras de cartões modelo Classic não estão mais sendo efetuadas e o estoque que possuímos terminará nos próximos 50 dias, ou seja, não haverá como mais emitir esse tipo de cartão Classic dentro desse prazo;
4. Foi determinado pela DG o cancelamento dos cartões existentes modelo Classic que já estão sendo emitidos no modelo Plus. Em decorrência das quantidades de cartões que serão substituídos, essas substituições serão efetuadas em fases, também chamadas de ondas, visando não gerar filas excessivas e aglomerações nos postos de atendimento. Esse plano de cancelamento deve ser obtido junto a Superintendência de Atendimento (SAC), responsável pelo seu planejamento e execução;
5. O novo sistema de segurança da bilhetagem eletrônica denominado Novo Chip SAM SPtrans está com seu desenvolvimento da primeira fase sendo concluído e começa a ser

instalado nos validadores nos próximos 60 dias. Isto significa, que nessa fase, serão instalados fisicamente os chips nos validadores, assim como uma camada de software que permitirá identificar e rejeitar o completo uso dos cartões modelo Classic nos validadores dos ônibus. Essa funcionalidade somente será utilizada somente após estarem concluídas as fases de substituição dos cartões Classic pelo modelo Plus para evitar que grandes quantidades de cartões sejam inutilizadas sem ter oferecido aos usuários a sua substituição. Quando isso for ativado, não será possível nenhuma forma de uso do cartão Classic.

Análise da Coordenadoria

A auditoria extraplano, que objetivou verificar o sistema antifraude no Sistema de Bilhetagem Eletrônica (SBE), reiterou a necessidade de que seja interrompido o uso dos cartões smart card dos modelos Classic e Plus com nível de segurança Security Level 1 como Bilhete Único, por serem obsoletos e representarem grave risco de segurança ao sistema de bilhetagem (eTCM 10.140/2019). A Assessoria de Governança de Tecnologia da Informação e Comunicação da SPTrans apresentou algumas ações que foram tomadas ao longo dos anos para mitigar essas fragilidades.

Por sua vez, a Superintendência de Atendimento e Comercialização apontou as limitações para a substituição, bem como evidências da redução desses cartões em uso e previsão de seu cancelamento gradativo até agosto de 2021. Apesar disso, o problema persistirá até que essa substituição tenha sido completada. Portanto, considera-se não atendida a presente determinação.

3. CONCLUSÃO

Após análise da documentação encaminhada e nos termos das manifestações apresentadas no Sistema Diálogo, entendemos que a Determinação “a” do Acórdão se encontra prejudicada e a determinação “b” segue mantida.

Em 15.09.21

MARCIA S. AMARAL C. BUENO
Agente de Fiscalização

De acordo.
Em 16.09.21

ADRIANO PINHEIRO B. DE MENEZES	ANTONIO ALMEIDA DE SOUSA
Supervisor de Equipes de Fiscalização	Coordenador Chefe de Fiscalização e
e Controle 9	Controle V