

Excelentíssimo Senhor

Conselheiro Relator

Ref.: FUNÇÃO DE GOVERNO - Transportes (2019)

1. INTRODUÇÃO

Trata o presente de ação de fiscalização com o objetivo de avaliar a função de governo - Transportes, com base nos resultados alcançados relativos ao exercício de 2019.

Após realizados os procedimentos de auditoria, houve a emissão do Relatório Anual de Fiscalização, peça 04, no qual a equipe técnica responsável pelos trabalhos, executados no âmbito da Coordenadoria de Fiscalização e Controle V, demonstrou os exames realizados, as infringências, bem como apresentou propostas de determinações.

Oficiadas, a Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes (SMT), a Companhia de Engenharia de Tráfego (CET) e a São Paulo Transporte S.A. (SPTrans) apresentaram suas contrarrazões às peças 34, 29-31 e 32-33, respectivamente.

Em atenção à determinação da peça 36, retornam os autos a esta Coordenadoria para análise da documentação acrescida, o que fazemos a seguir.

2. ANÁLISE

A seguir será oferecida a análise acerca das alegações apresentadas pela SMT, CET e SPTrans.

Cumpramos registrar que as infringências e propostas de determinações do exercício foram analisadas com base nas informações e medidas de mitigação/solução implantadas até o término do exercício de 2019, conforme documento encaminhado pela Origem.

Para tanto, mantivemos a sequência numérica exposta no item 4 do Relatório de Função (fls. 50/52 da peça 04).

4. INFRINGÊNCIAS E PROPOSTAS DE DETERMINAÇÕES

4.1. Infringências

1) A Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes (SMT) não fiscaliza adequadamente o Sistema Municipal de Transporte Coletivo Público de Passageiros. (subitens 3.2.1.2 “a”; “b”; “c” e 3.2.1.4 “a”)

Dispositivos legais não observados:

- ⇒ **Artigos 3º e 29, incisos I, II, VI e VII da Lei Federal nº 8.987/95¹;**
- ⇒ **Artigo 8º, inciso III, alíneas a, b e c da Lei Municipal nº 13.241/01²;**

Manifestação da SPTrans (peça 33)

A gestão da SPTrans, em relação ao Cumprimento de Viagens e Quilometragem (3.2.1.2 “a”), argumenta que:

Com relação ao **Índice de Cumprimento de Viagens – ICV** – que compõe o rol dos 10 indicadores do IQT, obtendo o maior peso proporcional, de 17,726% do total da nota, **nesse primeiro ciclo de avaliação (vigente)**, esclarecemos que a apuração **tem objetivo de avaliar o desempenho das empresas operadoras em atendimento ao modelo de contratação, orientando para possíveis distorções e priorização de melhorias.**

[...]

1 Art. 3º - As concessões e permissões sujeitar-se-ão à fiscalização pelo poder concedente responsável pela delegação, com a cooperação dos usuários.

Art. 29. Incumbe ao poder concedente:

I - regulamentar o serviço concedido e fiscalizar permanentemente a sua prestação;

II - aplicar as penalidades regulamentares e contratuais; [...]

VI - cumprir e fazer cumprir as disposições regulamentares do serviço e as cláusulas contratuais da concessão;

VII - zelar pela boa qualidade do serviço, receber, apurar e solucionar queixas e reclamações dos usuários, que serão cientificados, em até trinta dias, das providências tomadas; [...].

2 Art. 8º - Constituem atribuições do Poder Público: [...]

III - regulamentar o Serviço de Transporte Coletivo Público de Passageiros, observando-se as seguintes diretrizes:

a) cumprir e fazer cumprir as disposições que regem o Serviço, bem como as cláusulas do contrato;

b) fiscalizar e controlar permanentemente a prestação do serviço;

c) aplicar as penalidades legais, regulamentares e contratuais; [...].

Conforme a sistemática estabelecida nos contratos vigentes (anexo 3.2, item 6.9), a empresa operadora que apresentar resultado insatisfatório (Ruim) do IQT, por dois meses consecutivos, tem como consequência a exigência, por parte da SPTrans, de elaborar relatório contendo a identificação das causas do problema, plano de ação com as medidas que deverá adotar, especificar os responsáveis e prazo de conclusão, o qual não deverá ultrapassar o ciclo de avaliação em andamento.

No caso em que a empresa não apresentar relatório técnico e/ou plano de ação, conforme estabelecido nos contratos, a empresa arcará com uma multa contratual no valor de 1.500 tarifas diárias (AF-G10). Já para os casos cuja empresa fechar o ciclo com classificação insatisfatória (Ruim), acarretará em multa contratual no valor de 50.000 tarifas (AF-G12).

Outro mecanismo de Avaliação, a Performance Operacional das Linhas, mencionada pelo TCM, **tem como objetivo elencar prioridades de reprogramação e/ou fiscalização das linhas**, através da relação entre **indicadores de cumprimento de viagem**, cumprimento de tempo de operação e ocupação de passageiros.

[...]

A partir das assinaturas dos contratos vigentes, conforme anexo 3.2, item 7.4, a empresa que tiver linhas com incidência de 3 meses consecutivos nas classificações ruim ou péssima, deverá enviar ao órgão gestor relatório contendo a identificação das causas do problema, plano de ação com as medidas que deverá adotar, especificar o(s) responsável(veis) e prazo de conclusão, o qual não deverá ultrapassar o trimestre seguinte. As empresas que não enviarem o relatório e/ou plano de ação, incorrerão em multa diária de 1.500 tarifas (AF-G10). (grifo nosso)

Quanto aos intervalos prolongados de partidas (3.2.1.2 “b”), a SPTrans destacou:

[...] as equipes de fiscalização em campo verificam o intervalo programado estabelecido, partidas programadas por faixa horária, estipulada pela SPTrans por meio da Ordem de Serviço Operacional - OSO, e **excedido o intervalo entre partidas, a linha fica sujeita a aplicação da penalidade do RESAM através do código G49 - Descumprir o intervalo programado, conforme determinado pela SMT ou SPTrans**”.

Visando sempre melhorar e aperfeiçoar as atividades de fiscalização, atualmente nossa equipe de campo, através de aplicativo instalado em nossos smartphones, consulta a Ordem de Serviço de Operação – OSO de cada linha, para verificação do cumprimento do quanto estabelecido. (grifo nosso)

Em relação às condições de limpeza, manutenção, conservação da frota e equipamentos (3.2.1.2 “c”), a SPTrans destacou os seguintes aspectos:

Cabe esclarecer que, mensalmente é aferido (por empresa) o Indicador de Conservação, Limpeza e Manutenção da Frota - ICL, item que compõe o IQT - Índice de Qualidade do Transporte, indicador que avalia a qualidade da prestação do serviço de transporte pelas empresas operadoras.

Também ocorre verificação das condições gerais e manutenção dos veículos quando os técnicos de fiscalização que estão em trabalho de rotina em campo, observando o veículo em plena operação, avaliam o estado geral de conservação.

Em caso de não conformidade relacionada a itens de segurança como freio, direção, elevadores, pneus, e reprovação nos níveis de poluentes, há a lacração da catraca de passageiros e o impedimento de operar até o devido reparo e reapresentação do veículo para liberação ao serviço.

Além disso, entre as atividades realizadas por nossa equipe de fiscalização, quando da abordagem dos veículos em campo, também é observada a correta utilização do AVL (Automatic Vehicle Location).

Para tanto, nosso técnico de campo faz contato com o Centro de Operações - COP e esta equipe verifica, além da situação cadastral do veículo e do operador, a situação de transmissão de dados do veículo. É admitida tolerância máxima de 04 horas por veículo sem transmissão de informações, porque pode haver eventuais falhas e áreas de sombra provenientes das empresas de telecomunicações. Se o veículo estiver dentro do período de tolerância, a equipe orienta sua recolhida à garagem para as devidas correções e, caso tenha ultrapassado, é realizada a aplicação da penalidade do RESAM pelo código GR48 “Remover, destruir ou de qualquer forma, impedir o regular funcionamento do dispositivo de monitoramento eletrônico (AVL) ou operar sem transmissão de localização automática” e do Auto de Interdição de Atividade - AIA, devendo o veículo cumprir Suspensão de 12 (doze) horas na respectiva garagem, e obrigatoriamente, comparecer junto à área de Inspeção Veicular, retornando à operação somente após sanadas as irregularidades.

[...]

• Idade Média

Acerca desse item, cabe lembrar que, inicialmente, **os Contratos assinados em 24 de maio de 2019 dispunham que a idade média da frota deveria ser alcançada, obrigatoriamente até o início do segundo ano da vigência daquele, isto é, de 05 (cinco) anos, entretanto para o primeiro ano de sua vigência foi admitida a idade média de, no máximo, 06 (seis) anos.**

No entanto, com o 1º Termo de Aditamento assinado em 06 de setembro de 2019, restou estabelecido que a partir de 1º de janeiro de 2023, somente operariam veículos com idade máxima de 10 (dez) anos, ressalvados os miniônibus, cujo limite máximo foi fixado em 07 (sete) anos.

Ato contínuo, com o 2º Termo de Aditamento, assinado em 30 de dezembro de 2019, foi aplicado, por excepcionalidade, em razão da extensão da frota, a idade seria de 06 (seis) anos a partir de 01 de julho de 2020, passando a ser de 05 (cinco) anos a partir de 01 de janeiro de 2023.

Todavia, com o evento da pandemia, a Secretaria de Mobilidade e Transportes expediu a Portaria SMT nº 81 de 24 de março de 2020, determinando em seu artigo 10 §1º que “A idade média da frota, até 30 de abril de 2022, não poderá superar 7 (sete) anos.”

Assim, conforme consta no cadastro da Diretoria de Operações – Assessoria do Cadastro de Frota e dos Operadores – DO/ACF, o Consórcio KBPX – Lote AR7 – Local de Articulação Regional encontra-se regularizado.

Ademais, quanto ao Lote D7 – Transunião Transportes S/A – Local de Distribuição, inteiramos que nos termos do Memorando DO/ACF-119/20 de 05/06/2020, a empresa foi notificada por não manter mensalmente o quantitativo definido para a composição da Idade Média da frota estipulado no contrato (OP-GR14), porém o procedimento de aplicação de penalidade segue suspenso devido a Portaria supramencionada.

• Ar condicionado

Com relação ao disposto neste item, inicialmente cumpre ressaltar que conforme cadastrado na Diretoria de Operações – Assessoria do Cadastro de Frota e dos Operadores – DO/ACF, as empresas estão cumprindo o determinado no subitem 3.33 dos contratos de concessão e **atualmente todas as empresas e/ou consórcios atendem ao menos 25% da sua frota com ar-condicionado.**

Desse modo, o Consórcio KBPX – Lote AR7 – Local de Articulação Regional encontra-se regularizado, dado que dos 226 (duzentos e vinte e seis) veículos, 57 possuem ar condicionado, ou seja, 25,22%, conforme disposto no informativo elaborado pela DO/ACF da SPTrans;

Em relação à Ambiental – Lote AR0 – Articulação Regional, advertimos que a empresa possui 42 (quarenta e dois) veículos dentre os quais 22 (vinte e dois) possuem ar-condicionado, isto é, 52,38%.

Outrossim, esclarecemos que na soma de veículos cadastrados apresentado no relatório de fiscalização também foram contabilizados os 201 (duzentos e um) veículos trólebus, operados pela empresa, porém pertencentes a esta Municipalidade, conforme link dos Contratos de Concessão vigentes-disponível em

<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/transportes/editar/index.php?p=247319>.

• **Acessibilidade**

Em atenção ao presente item, de acordo com o cadastrado na Diretoria de Operações – Assessoria do Cadastro de Frota e dos Operadores – DO/ACF, **temos a informar que a frota total do Grupo Local de Distribuição é de 99,67%.**

No que se refere ao Lote D7, operado pela Transunião, enfatizamos que dos 153 (cento e cinquenta e três) veículos, 133 (cento e trinta e três) veículos são acessíveis, isto é, 86,93%, os quais estão sendo substituídos conforme renovação da frota nos termos do contrato.

Por fim, cumpre ressaltar que atualmente os veículos saem de fábrica e ingressam no sistema de transporte coletivo público da cidade de São Paulo com todos os seus elementos concebidos, organizados, implantados e adaptados segundo o conceito de desenho universal, garantindo o uso pleno com segurança e autonomia por todas as pessoas, em respeito ao Decreto 5.296 de 02 de dezembro de 2004. (grifo nosso)

Já em relação ao nível de reclamações de usuários dos serviços de transporte (3.2.1.4-a), a SPTrans informou:

A SPTrans, por meio da Gerência de Desenvolvimento de Recursos Humanos - SRH/GDH, **desde de 2017, com a implantação do “Programa Viagem Segura”, definiu diretrizes para que os profissionais de RH das empresas treinem os operadores**, com o intuito de contribuir para o transporte seguro e objetivando ampliar as competências dos operadores para o efetivo papel profissional, no exercício de suas atividades, baseando-se em dois vetores de atendimento: Segurança e Acolhimento.

Quando necessário é realizado treinamento dos profissionais de RH das empresas operadoras, para que os conteúdos sejam desenvolvidos e repassados de forma a atingir tal objetivo. De um total de 51.712 operadores cadastrados (motoristas, cobradores e fiscais), no período compreendido entre 2017 até março de 2020, foram realizadas 154.896 ações de treinamentos.

Esses treinamentos, por ora suspensos em caráter temporário e emergencial, em virtude da pandemia pelo Covid-19, conforme os parâmetros fixados na Portaria nº SMT.GAB 081, de 24 de março de 2020.

Os novos contratos vigentes tornaram obrigatórios os treinamentos, com as diretrizes mencionadas e com carga horária definida no Anexo 5.4.1.

Além dos treinamentos, a SPTrans promove campanhas educativas, com divulgação no Jornal do Ônibus e outras mídias

sociais, visando conscientizar tanto usuários quanto operadores sobre diversos assuntos de interesse público. (grifo nosso)

Quanto aos serviços prestados nos terminais, a SPTrans ressaltou o que segue:

Quanto aos serviços de administração, operação, limpeza e vigilância prestados nos terminais de ônibus, as Gerências Regionais de Operação, vinculadas a essa Superintendência de Operações – SOP realizam a fiscalização diária e avaliam os serviços prestados, de forma objetiva e levando em consideração o cumprimento das obrigações contratuais.

Reforçamos a cobrança de melhorias através do resultado dos indicadores do Sistema de Mensuração de Desempenho - SMD nas reuniões mensais com representantes das Concessionárias e nossas Gerências Regionais de Operação, em que são tratadas irregularidades e discutidas propostas de melhoria nos casos de inconformidades, buscando evitar a prestação de serviços com vícios de qualidade, mediante deliberações de ações corretivas.

[...]

Com relação ao planejamento da oferta de serviços mediante a especificação da oferta de lugares e respectiva frota, a Origem destacou:

Informamos que o dimensionamento de lugares e a especificação veicular para as linhas obedecem aos critérios de taxa de ocupação e demanda de transporte. Dessa forma, todas as linhas do sistema de transporte coletivo urbano de passageiros do município de São Paulo são programadas com base na quantidade de passageiros na hora e trecho de maior carregamento e no nível de conforto projetado.

[...]

Conforme descrito, **o cálculo da frota necessária para cada linha do sistema municipal é obtido com base no carregamento da linha no trecho crítico e com isso, invariavelmente, em alguns trechos da linha, principalmente nos mais extremos, pode ocorrer ociosidade na oferta de lugares.** Além da demanda de passageiros e da taxa de conforto adotada, é observada a necessidade de manter a regularidade dos intervalos entre as partidas. Assim, ocorre que nos horários fora dos picos da manhã e da tarde, em que a demanda é menor, o critério utilizado é o intervalo máximo entre partidas, independentemente do nível de carregamento. (grifo nosso)

Quanto ao cadastro de operadores, a SPTrans ressaltou:

A movimentação no cadastro de operadores do Infotrans é realizada por meio das informações e documentos enviados pelas

próprias concessionárias do sistema de transporte, que encaminham cópia da Carteira de Trabalho e Previdência Social – CTPS e demais documentos obrigatórios para efetivação do cadastro.

Até o ano de 2019 toda documentação recebida pelo Cadastro da Frota e Operadores – ACF era física (em papel). Estas informações eram inseridas no Infotrans e os documentos ficavam arquivados fisicamente na área.

Após a assinatura dos novos contratos, a área que está em processo de modernização do sistema, passou a receber os documentos digitalizados pelas empresas operadoras via e-mail, que são analisados e inseridos no Infotrans.

Desta maneira, com a atualização dos dados dos operadores que integram o sistema e a inserção destas novas informações, será possível verificar o vínculo direto com a empresa que o contratou.

[...]

Os serviços de administração, operação, limpeza e vigilância prestados nos terminais de ônibus continuam sendo realizados de forma inadequada e a SPTrans não adota medidas que efetivamente resultem na solução desse problema, em prejuízo à qualidade dos serviços disponibilizados aos usuários.

[...]

Desse modo, **todos os serviços são, atualmente, de atribuição das empresas concessionárias.**

Contudo, **a SPTrans exerce, com metodologia, a fiscalização desses serviços.** A medição é feita por meio de indicadores de desempenho de qualidade. (grifo nosso)

A gestão da SPTrans não apresenta uma conclusão objetiva em relação à infringência como um todo, no entanto, ao que tudo indica, infere-se que tenha sido contrária.

Manifestação da SMT (peça 34)

A SMT, em sua defesa, neste ponto, reapresenta rigorosamente os mesmos argumentos já apresentados pela SPTrans, razão pela qual seria redundante replicá-los mais uma vez no corpo dessa peça.

Comentários

Antes de adentrarmos aos argumentos que foram apresentados, convém reproduzir, mais uma vez, o texto da infringência que fora apontada, vejamos:

A Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes (SMT) não fiscaliza adequadamente o Sistema Municipal de Transporte Coletivo Público de Passageiros. (grifo nosso)

Resta claro que a entidade identificada como responsável pela infringência fora a SMT. Nesse sentido natural seria que a SMT apresentasse seus próprios argumentos contrários à infringência. O que não ocorreu.

A SMT, mediante ofício, apenas reencaminhou os argumentos apresentados pela SPTrans.

Segundo a legislação, a responsável pelo Sistema Municipal de Transporte Coletivo é a SMT, que, mediante contrato de prestação de serviços, conta com o auxílio da SPTrans para o desempenho de suas obrigações legais.

Assim sendo, por razões legais e contratuais, cabe à SMT fiscalizar a atuação da SPTrans, o que não vem ocorrendo e culminou no apontamento da infringência.

Cabe destacar que a referida infringência não se presta a adentrar nas inúmeras minúcias operacionais do Sistema Municipal de Transporte Coletivo, essas já foram ou estão sendo discutidas em relatórios específicos, todos eles identificados no relatório da Função Transportes.

A infringência em tela se deu face o desempenho do município, representado pela SMT, no desempenho da prestação de serviços incluídos na Função Transportes, portanto, está aqui a se analisar o desempenho da SMT, que, entre outras coisas, é a responsável maior pelo Sistema Municipal de Transporte Coletivo.

Prova maior da procedência da infringência, e que por si só justifica sua manutenção, é que a defesa da SMT consiste tão somente em um ofício que

encaminha argumentos da SPTrans, ou seja, o fiscalizador sendo defendido pelo fiscalizado.

As questões relativas ao Cumprimento de Viagens e Quilometragem (3.2.1.2 “a”), Intervalo de Partidas (3.2.1.2 “b”), Frota de Veículos (3.2.1.2 “c”) e o Desempenho Operacional da SPTrans (3.2.1.4 “a”) estão em discussão no eTCM 16.769/2019, tendo a Auditoria lá identificado tais infringências, peça 26, fls. 78/85, posicionamento esse que, até o presente momento, ratificamos integralmente.

Nesse sentido, ratificamos a infringência 4.1.1.

2) A Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes (SMT) não vem desempenhando suas atribuições referentes à prestação de serviços de sinalização de forma satisfatória (subitem 3.2.1 “d”; “e”; “f” e 3.2.1.4 “b”).

Dispositivos legais não observados:

- ⇒ **Artigo 24, inciso III da Lei Federal nº 9.503/97³;**
- ⇒ **Artigo 80 da Lei Federal nº 9.503/97⁴;**
- ⇒ **Artigo 90, § 1º da Lei Federal nº 9.503/97⁵.**

Manifestação da CET (peça 31)

A gestão da CET, em relação às Mortes no Trânsito (3.2.1.2 “f”) argumenta que:

Com base na tabela anterior, verifica-se que **houve queda de 6,8% na quantidade de mortes no trânsito**. O principal item responsável pela queda verificada foram as mortes de motociclistas. Quanto aos ciclistas, a queda verificada em 2018 não se manteve, tendo o quantitativo retornado aos níveis de exercícios anteriores (aumento de 63,2%). **Embora tenha ocorrido queda na quantidade de mortes no trânsito, a meta 24.1 do Programa de Metas ainda está longe de ser alcançada.** (grifo nosso)

3 Art. 24 - Compete aos órgãos e entidades executivos de trânsito dos Municípios, no âmbito de sua circunscrição [...]

III - implantar, manter e operar o sistema de sinalização, os dispositivos e os equipamentos de controle viário.

4 Art. 80 - Sempre que necessário, será colocada ao longo da via, sinalização prevista neste Código e em legislação complementar, destinada a condutores e pedestres, vedada a utilização de qualquer outra.

5 Art. 90, § 1º - O órgão ou entidade de trânsito com circunscrição sobre a via é responsável pela implantação da sinalização, respondendo pela sua falta, insuficiência ou incorreta colocação.

No tocante à Sinalização Horizontal e Vertical (3.2.1.2 “d”) argumenta que:

No que tange à sinalização horizontal-vertical (Item 3.2.1 d), o ano de 2019 apresentou aumento na implantação de sinalização em comparação com 2018, com acréscimo de 20,2% na sinalização horizontal e 17,3% na vertical. Já em relação a 2016 houve queda: - 10,2% e 22,1%, respectivamente.

Essa diferença, de 678.509 m² pintados em 2016 para de 609.188 m² pintados em 2019 encontra explicação no fato de que, em 2016, houve expressiva atuação da CET na sinalização de ciclovias/ciclofaixas, cujos projetos “tipo” previam pintura de ciclofaixa / ciclovia em toda sua extensão (“tapete vermelho”), demandando quantitativo de pintura.

A partir de 2017 os projetos “tipo” pintaram apenas as aproximações (10 m antes e 10 m após os cruzamentos rododociclovitários), sendo que a área pintada para o mesmo trecho citado acima é cerca de 70% menor.

[...]

Dessa forma, tem-se que somente em ciclovias / ciclofaixas foram implantados em 2016 aproximadamente 157.000 m² de sinalização horizontal total, e caso os mesmos projetos fossem implantados após 2017 (novo padrão), a sinalização horizontal total implantada seria em torno de 48.000 m², o que permite concluir que não houve queda na produção de sinalização horizontal da CET no ano de 2019 em relação ao ano de 2016.

Quanto ao Índice de Lentidão no Trânsito (3.2.1.2 “2”), a CET destacou:

Em tempo, acerca da manifestação da Diretoria de Operações (031311268), permitimos esclarecer que **o apontamento do relatório de auditoria TCM contém uma constatação objetiva, que atesta a queda dos índices apurados de lentidão, o que, no entende das áreas técnicas da Companhia, dispensa outros comentários.** (grifo nosso)

Já em relação ao Desempenho Operacional da companhia (3.2.1.4 “d”) nenhuma informação adicional fora objetivamente apresentada, além daquelas já reproduzidas acima.

Apresenta sim, argumentos relativos ao subitem 3.2.1.2 “c” do relatório, não elencado neste apontamento.

A gestão da CET não apresenta uma conclusão objetiva em relação à infringência como um todo, no entanto, ao que tudo indica, infere-se que tenha sido contrária.

Manifestação da SMT (peça 34)

A SMT, em sua defesa, neste ponto, reapresenta rigorosamente os mesmos argumentos já apresentados pela CET, razão pela qual seria redundante replicá-los mais uma vez no corpo dessa peça.

Comentários

Antes de adentrarmos aos argumentos que foram apresentados, convém reproduzir, mais uma vez, o texto da infringência que fora apontada, vejamos:

A Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes (SMT) não vem desempenhando suas atribuições referentes à prestação de serviços de sinalização de forma satisfatória. (grifo nosso)

Mais uma vez, resta claro que a entidade identificada como responsável pela infringência fora a SMT. Nesse sentido natural seria que a SMT apresentasse seus próprios argumentos contrários à infringência. O que não ocorreu.

A SMT, mediante ofício, mais uma vez, apenas reencaminhou os argumentos apresentados pela CET.

Cabe destacar que a referida infringência não se presta a adentrar nas inúmeras minúcias operacionais dos serviços de Sinalização de Trânsito, essas já foram ou estão sendo discutidas em relatórios específicos, todos eles identificados no relatório da Função Transportes.

A infringência em tela se deu face o desempenho do município, representado pela SMT, no desempenho da prestação de serviços incluídos na Função Transportes, portanto, está aqui a se analisar o desempenho da SMT, que, entre outras coisas, é a responsável maior pelo Trânsito no município.

As questões relativas à Sinalização Horizontal e Vertical (3.2.1.2 “d”), ao Índice de Lentidão no Trânsito, às Mortes no Trânsito e o Desempenho Operacional da CET (3.2.1.4 “d”), estão em discussão no eTCM 3801/2020, tendo a Auditoria lá

identificado tais infringências, peça 19, fls. 24-27, posicionamento esse que, até o presente momento, ratificamos integralmente.

Nesse sentido, ratificamos a infringência 4.1 “2)”.

4.2. Propostas de Determinação

1) Adotar 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 (subitens 3.2.1.2 “a” e 3.2.1.4 “a”) (SMT);

Manifestação da SPTrans (peça 33)

A gestão da SPTrans argumenta que:

[...]

Inicialmente, cabe esclarecer que os **eventuais descumprimentos de viagens e quilometragens são objeto de fiscalização pela SPTrans, com aplicação do RESAM – Regulamento de Sanções e Multas. O cálculo teórico apresentado no Relatório não tem amparo contratual e, portanto, não tem sustentação.**

[...]

O processo da fiscalização eletrônica também permite a ampla defesa dos operadores para todas as viagens não cumpridas e autuadas. Desta forma, a sistemática e o processo da fiscalização eletrônica, em seu conjunto, têm um tratamento muito mais específico que o cálculo teórico e genérico apresentado no Relatório do TCM.

[...]

O cálculo apresentado no Relatório do TCM não considera a perda de remuneração pelo passageiro que não é transportado, além de estar em desacordo com a própria metodologia de remuneração.

A partir de 09.09.19, com o início da operação dos novos contratos de concessão, os operadores continuam a ser remunerados por passageiro transportado, tendo sido introduzida a aplicação de um fator de transição que ajusta a remuneração às variações de demanda e custo, conforme previsto nos Editais e contratos. Todas as viagens programadas são sujeitas à fiscalização eletrônica.

Também cabem considerações sobre os cálculos apresentados no Relatório do TCM. **Nossa manifestação é prejudicada pela dificuldade em identificar exatamente a metodologia e a fonte específica dos dados utilizados.** No entanto, pelo contexto apresentado, **é possível entender que os cálculos baseiam-se em dados de monitoramento eletrônico da SPTrans**, e a metodologia deve ser próxima àquela apresentada em relatórios anteriores do TCM.

Ocorre que os dados de monitoramento eletrônico da SPTrans, como o ICV (Índice de Cumprimento de Viagens), ou quilometragem monitorada, são ferramentas desenvolvidas para medição da qualidade dos serviços, planejamento do sistema, e orientação de ações do órgão gestor, e não para cálculo de impacto na remuneração, como foi feito no Relatório. **O uso dado às informações disponibilizadas é inadequado, e supõe uma série de generalizações**, o que prejudica as conclusões alcançadas.

Além disso, **o Relatório trata as informações de quilometragem monitorada como sinônimo de viagens realizadas, o que não procede. Os dados de monitoramento eletrônico têm limitações, e não abrangem a totalidade dos serviços realizados.** Reiterando exemplo apresentado em outros processos, os dados do SIM – Sistema Integrado de Monitoramento - dos eventos iniciados no dia 01/09/2016 para o sistema de transporte coletivo municipal totalizaram 19.613.033 minutos, dos quais 90,6% foram validados e atribuídos a um evento específico como, por exemplo, percurso da garagem ao terminal principal da linha, ou veículo parado na garagem, ou percurso do terminal principal ao terminal secundário da linha. No entanto, para outros 9,4% dos minutos, não foi possível identificar o evento realizado: são os eventos inválidos. O elevado percentual de 9,4% não pode ser interpretado necessariamente como descumprimento de viagens.

A metodologia do cálculo teórico também adota simplificações que prejudicam as conclusões alcançadas. Um dos exemplos é o percentual de 32,5% de participação dos custos variáveis aplicado para todos os operadores, sem distinção das especificidades das Ordens de Serviço e tipo de veículo monitorados de cada contrato.

Em suma, os contratos dos serviços preveem que o descumprimento de viagens é objeto de fiscalização da SPTrans, com aplicação de multas, atualmente aplicadas eletronicamente. Assim, o cálculo teórico apresentado no Relatório não tem amparo contratual e, portanto, não tem sustentação.

Além disso, o cálculo de prejuízo teórico também é estranho à metodologia de remuneração; não considera a limitação dos dados de monitoramento, que não representam a totalidade dos serviços realizados; tomam como base indicadores que não foram desenvolvidos para cálculo de remuneração; e possui

simplificações metodológicas. Portanto, o apontamento de danos ao erário não se sustenta. (grifo nosso)

A gestão da SPTrans, ao que se pode extrair, entende que não haveria razão para a proposta de determinação.

Manifestação da SMT (peça 34)

A SMT, em sua defesa, neste ponto, reapresenta rigorosamente os mesmos argumentos já apresentados pela SPTrans, razão pela qual seria redundante replicá-los mais uma vez no corpo dessa peça.

Comentários

Primeiramente, se faz necessário distinguir glosa de multa, aquela representa um desconto no pagamento, decorrente de serviços não prestados, enquanto essa representa uma penalidade administrativa e/ou contratual decorrente do descumprimento de uma obrigação.

Fica claro, portanto, que glosa e multa são ações administrativas distintas e que não são mutuamente excludentes, ou seja, um mesmo fato, como o descumprimento de viagens, por exemplo, deve ensejar não apenas a glosa como a aplicação de multa, que, no caso, segue as regras do Regulamento de Sanções e Multas (RESAM).

Feitas essas considerações iniciais, resta evidente, que o objeto primário da proposta de determinação é a aplicação de glosa à remuneração das operadoras do transporte coletivo de passageiros.

Desnecessário nos aprofundarmos na questão do amparo, não apenas o contratual, como também, e mais importante, o legal, que não apenas sustenta, mas também determina a aplicação de glosa no pagamento por serviços não prestados, o que é notório, evidente e cristalino.

No tocante ao cálculo do valor da glosa, a defesa da SPTrans levanta hipóteses de falhas no cálculo elaborado pela Auditoria, das quais, a nosso ver, apenas duas nos parecem relevantes, quais sejam: i) a utilização de dados de monitoramento eletrônico da SPTrans; e ii) não considerar a perda de remuneração pelo passageiro que não é transportado.

Quanto à utilização de dados do monitoramento eletrônico, fora apresentado o argumento de que há viagens que são realizadas pelas operadoras e que não são monitoradas, o que poderia representar até 9,4% do total do monitoramento.

Quanto a este ponto, convém reproduzir trechos do apontamento realizado pela Auditoria no âmbito do Relatório de Desempenho Operacional da SPTrans, exercício de 2019 (eTCM 16.769/2019, peça 26, fl. 05):

[...] seus valores são 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. 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). (grifo nosso)

Fica claro que as informações utilizadas no cálculo da glosa advêm diretamente do banco de dados da SPTrans, que consolida informações de monitoramento (SIM) e bilhetagem eletrônica (SBE), dentre outros, e cuja cópia integral fora enviada a este Tribunal e tem sido atualizada mensalmente.

Não há, portanto, qualquer margem de dúvidas em relação à quantidade de viagens descumpridas.

Já em relação à perda de remuneração por passageiro não transportado, primeiramente, é necessário esclarecer que este é um dos elementos que

compuseram a formatação da metodologia de remuneração dos contratos que, de maneira objetiva, se dá com base no número de passageiros transportados.

O apontamento não tem o objetivo de rediscutir a formatação da metodologia de remuneração, ao contrário parte da metodologia fixada, passageiros transportados, e aborda suas consequências na remuneração dos operadores.

No entanto, em razão da alegação da SPTrans, faz-se necessário esclarecer que a metodologia de remuneração por passageiro transportado não é definida somente pela quantidade de passageiros, mas também, por outros elementos como o nível de serviço necessário para a satisfação do usuário, mediante a definição adequada da quantidade de viagens e respectivos intervalos entre partidas, de modo a garantir a observância aos princípios da modicidade tarifária, regularidade, pontualidade, limpeza e outros.

Ademais, as questões relativas a custos variáveis não incorridos pelas operadoras do transporte coletivo de passageiros, decorrentes de viagens não cumpridas (subitens 3.2.1.2 “a” e 3.2.1.4 “a”), estão em discussão no eTCM 16.769/2019, tendo a Auditoria lá identificado tais infringências, peça 26, fl. 78, posicionamento esse que, até o presente momento, ratificamos integralmente.

Nesse sentido, ratificamos a proposta de determinação 4.2 “1”.

2) Unificar as bases de dados utilizadas nos módulos do Sistema de Bilhetagem Eletrônica, com vistas evitar duplicidades, reduzir falhas e inconsistências, e aumentar sua confiabilidade (subitem 3.2.1.4 “c”) (SMT);

Manifestação da SPTrans (peça 33)

A gestão da SPTrans argumenta que:

Informamos que os bancos de dados do Sistema de Bilhetagem Eletrônica são integrados via dblinks [...]

Ademais existem serviços de WebService que disponibilizam e integram sistemas internos e externos ao Bilhete Único [...]

Atualmente a SPTrans vem adotando uma nova forma de desenvolvimento dos softwares do Bilhete Único, essa nova arquitetura refere-se a implantação de solução de micro serviço.

[...]

Com o desenvolvimento dessa nova arquitetura e com a sua ampliação dos novos módulos do Bilhete Único manteremos as bases de dados unificadas e realizaremos uma alta reutilização, podendo, ainda, ser implantado em soluções de nuvens, conforme o nosso edital de Data Center em andamento. (grifo nosso)

A gestão da SPTrans não apresenta uma conclusão objetiva em relação à proposta de determinação, no entanto, ao que tudo indica, infere-se que tenha sido contrária.

Manifestação da SMT (peça 34)

A SMT, em sua defesa, neste ponto, reapresenta rigorosamente os mesmos argumentos já apresentados pela SPTrans, razão pela qual seria redundante replicá-los mais uma vez no corpo dessa peça.

Comentários

As questões relativas à Bilhetagem Eletrônica (3.2.1.4 “C”), estão em discussão no eTCM 10.140/2019.

Os mesmos argumentos aqui apresentados pela SPTrans já foram objeto de análise pela Auditoria no âmbito daquele eTCM, tendo assim se manifestado na peça 42, fls. 06-07:

O alto volume de transações aliado à necessidade de consulta diretamente aos bancos de dados transacionais, já que inexistente uma base única para consulta de dados atualizada, aumenta o tempo de processamento e pode impactar o funcionamento do SBE.

Além disso, a segregação dos dados gera impactos na confiabilidade e na completude das consultas – pois, por sua natureza, os dados transacionais podem ser frequentemente modificados, bem como pode não ser possível combinar dados de diferentes bases transacionais para extrair uma informação mais completa em alguns casos, o que poderia ser solucionado com a utilização do *Data Warehouse*.

A existência de sistemas com bases de dados diferentes para as mesmas informações pode ter informações distintas em cada um (o que tornaria o dado não confiável).

No entanto, esse apontamento pode ser superado, já que evitar impacto a todos os serviços do Bilhete Único é um motivo justificável para separá-los. (grifo nosso)

Nesse sentido, consideramos **superada** a proposta de determinação 4.2 “2”.

3) Substituir 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 (subitem 3.2.1.4 “d”). (SMT).

Manifestação da SPTrans (peça 33)

A gestão da SPTrans argumenta que:

A substituição do cartão 1k faz parte de um programa de combate a fraude, onde destacamos:

- Nesse momento, frente a esses fatos, **estamos construindo um novo sistema de segurança**, SAM criptográfico, com equipe interna, que tem como objetivo a absorção e transferência do sistema de segurança realizado pelo antigo fornecedor, a inclusão de novos mecanismos de segurança para os cartões Plus e o incremento do nível de segurança para nível 3 para esses cartões plus.

Com esse novo elemento, poderemos realizar a mudança de segurança de forma remota como comentado no relatório.

Para que haja total saneamento da fraude, além da implantação mencionada acima, estamos substituindo os cartões do tipo classic 1k dos usuários, atividade que vem ocorrendo há anos, porém com implantação paulatina para evitar que haja sobrecargas no atendimento e interrupção dos serviços realizados devido a infraestrutura limitada frente a necessidade de substituição de aproximadamente 6 milhões de cartões.

- A SPTrans vem realizando uma série de ações que objetivam o saneamento da fraude, onde destacamos:

Implantação da Lista on-line de cancelamento permanente dos cartões fraudados nos validadores;

Implantação de vacinas nos validadores com inibição direta do uso dos cartões fraudados;

Implantação de rotinas de auditorias de validação do uso do crédito do cartão;

Substituição de cartões antigos modelo classic por modelo plus, com tecnologia mais avançada;

Bloqueio físico e lógico de cartões fraudados;

Suporte à Polícia Científica, com orientações diversas;

- Destacamos desta lista de atividades:

Com Implantação da nova vacina, foi possível a inibição da criação dos valores de recarga, havendo hoje somente a transação falsa motivada por clones em cartões do tipo 1K

Em consonância com a substituição dos cartões, ocorreu o bloqueio definitivo do Bilhete Único, onde foi modificada a lógica de cancelamento, onde na origem era realizado o cancelamento lógico e nesse momento, para se evitar a reutilização dos cartões pelos fraudadores, o cancelamento físico, inabilitando totalmente o cartão identificado como fraude. (grifo nosso)

A gestão da SPTrans não apresenta uma conclusão objetiva em relação à proposta de determinação, no entanto, ao que tudo indica, infere-se que tenha sido contrária.

Manifestação da SMT (peça 34)

A SMT, em sua defesa, neste ponto, reapresenta rigorosamente os mesmos argumentos já apresentados pela SPTrans, razão pela qual seria redundante replicá-los mais uma vez no corpo dessa peça.

Comentários

As questões relativas à Bilhetagem Eletrônica (3.2.1.4 “c”), estão em discussão no eTCM 10.140/2019.

Os mesmos argumentos aqui apresentados pela SPTrans já foram objeto de análise pela Auditoria no bojo daquele eTCM, tendo assim se manifestado na peça 42, fl. 08:

A SPTrans demonstra que ainda está tomando as providências necessárias para interromper o uso dos cartões smart card classic e plus security level 1 e implantar soluções que aumentem a segurança do cartão inteligente e do módulo SAM do sistema, por meio do novo sistema de segurança em construção e a estruturação de bigdata e inteligência artificial,

de modo que **mantemos o apontamento e as propostas de determinação.** (grifo nosso)

Nesse sentido, ratificamos a proposta de determinação 4.2 “3”).

3. CONCLUSÃO

Dos exames realizados, objetivando verificar as informações acrescidas no que tange às Infringências e Propostas de Determinações do Exercício (Item 4 do Relatório de Função 2019), consideramos superada a proposta de determinação 4.2 “2)”, e reiteramos todas demais conclusões consignadas.

À vista do exposto, submetemos o presente à elevada apreciação e deliberação de Vossa Excelência.

Em 29.09.20

FREDY HENRIQUE MILLER
Agente de Fiscalização

ANTONIO ALMEIDA DE SOUSA
Supervisor de Equipes de
Fiscalização e Controle 09

De acordo.

Em 01.10.20.

ARI SOEIRO ROCHA
Coordenador Chefe de Fiscalização e
Controle V