

RELATÓRIO DE AUDITORIA PROGRAMADA

1. ORDEM DE SERVIÇO

Nº. 2019/08470

2. IDENTIFICAÇÃO

2.1. Objeto

FUNÇÃO DE GOVERNO - Função Transportes

2.2. Objetivo

Avaliar a função de governo com base nos resultados alcançados.

2.3. Unidade Fiscalizada

Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes (SMT).

2.4. Período da Realização

10.03.20 a 23.06.20

2.5. Período de Abrangência

Exercício de 2019.

2.6. Equipe Técnica

Fredy Henrique Miller

TC nº 20.241

2.7. Procedimentos

- Elaborar demonstrativo das metas previstas no PPA 2018-2021 e realizadas para os programas selecionados;
- Avaliar a execução das principais metas estabelecidas no PPA 2018-2021;

- Identificar a execução orçamentária da função transportes em 2019;
- Analisar a execução dos recursos orçamentários, demonstrando os valores fixados no orçamento, empenhados e liquidados por programa de governo da função transportes;
- Identificar os indicadores definidos na legislação para os programas em análise;
- Identificar os dados de desempenho divulgados pela PMSP;
- Avaliar os resultados obtidos pelos programas sob análise;
- Identificar dados quantitativos e qualitativos da prestação de serviços relativos à função transportes no exercício de 2019; e
- Apurar possível evolução prestação de serviços relativos à função transportes no exercício de 2019.

2.8. Siglas e abreviaturas

Sigla/ abreviatura	Significado
Atende	Transporte de Pessoas com Deficiência ou Mobilidade Reduzida
AVL	(<i>Automatic Vehicle Location</i>) Localizador Automático de Veículo
CET	Companhia de Engenharia de Tráfego
CFTV	Circuito Fechado de Televisão
Contran	Conselho Nacional de Trânsito
CTA	Central de Tráfego em Área
CTB	Código de Trânsito Brasileiro
DEA	Despesa de Exercício Anterior
FMDT	Fundo Municipal de Desenvolvimento de Trânsito
Fundurb	Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano
Funset	Fundo Nacional de Segurança e Educação de Trânsito
ICV	Índice de Cumprimento de Viagem
IPP	Índice de Pontualidade das Partidas Realizadas
LOA	Lei Orçamentária Anual
OSO	Ordem de Serviço Operacional
PDE	Plano Diretor Estratégico
PlanMob/SP	Plano Municipal de Mobilidade Urbana de São Paulo
PNMU	Política Nacional de Mobilidade Urbana
PPA	Plano Plurianual
PPV	Programa de Proteção à Vida
Resam	Regulamento de Sanções e Multas

Continuação

Sigla/ abreviatura	Significado
SBE	Sistema de Bilhetagem Eletrônica
SIM	Sistema Integrado de Monitoramento
SMT	Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes
SMTC	Sistema Municipal de Transporte Coletivo
SPTrans	São Paulo Transporte S.A.

3. FUNÇÃO TRANSPORTES

3.1. Introdução

A Função Transportes está inserida pela legislação no contexto de Mobilidade Urbana, devendo ser exercida em consonância com a mesma. Tal legislação, para o caso do município de São Paulo, constitui-se principalmente dos seguintes normativos: Constituição Federal (CF-88); Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU) – Lei Federal nº 12.587/12; Política de Desenvolvimento Urbano e Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (PDE) – Lei Municipal nº 16.050/14; Organização dos Serviços do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros na cidade de São Paulo – Lei Municipal nº 13.241/01 e Decreto Municipal nº 56.232/15; Plano Municipal de Mobilidade Urbana de São Paulo (PlanMob/SP) – Decreto Municipal nº 56.834/16; e o Plano Plurianual (PPA) de 2017-2021 – Lei Municipal nº 16.773/17.

O Plano Diretor Estratégico (PDE), no art. 225, define o Sistema de Mobilidade como o conjunto organizado e coordenado dos modos de transporte, serviços, equipamentos, infraestruturas e instalações operacionais necessários à ampla mobilidade de pessoas e deslocamento de cargas pelo território municipal, visando garantir a qualidade dos serviços, a segurança e a proteção à saúde de todos os usuários, principalmente aqueles em condição de vulnerabilidade social, além de contribuir para a mitigação das mudanças climáticas.

O compromisso da gestão municipal com a Função Transportes está manifestado no planejamento municipal por meio do PPA. Este, que é o instrumento em nível estratégico de planejamento da esfera pública, está estruturado em torno de programas de governo, com os quais se busca o alcance dos objetivos das políticas públicas nele consignados.

Os investimentos na Função Transportes estão distribuídos no PPA 2018-2021 em torno da execução de 06 programas de governo, 03 dos quais voltados para ações de suporte, atividades administrativas, e os demais para ações finalísticas, quais sejam:

- Benefícios e Previdência de Funcionários (suporte);
- Suporte Administrativo (suporte);
- Modernização, Desburocratização e Inovação Tecnológica do Serviço Público (suporte).
- Melhoria da Mobilidade Urbana Universal (finalístico);
- Direitos da Pessoa Com deficiência (finalístico);
- Requalificação e Promoção da Ocupação dos Espaços Públicos (finalístico);

O quadro a seguir identifica os programas de governo que compõem a Função Transportes, bem como apresenta os dados acumulados de sua execução orçamentária¹:

¹ Os dados das colunas "Planejado" dos exercícios de 2018 e 2019 referem-se às dotações consignadas nas Leis Orçamentárias (LOA's), já os dados das colunas "Planejado" dos exercícios de 2020 e 2021 referem-se aos orçamentos globais dos programas consignados no PPA. Convém observar que o PPA não identifica quais parcelas dos orçamentos dos programas cabem a cada uma das funções de governo. Nesse sentido, à medida que as LOA's de 2020 e 2021 forem publicadas as respectivas colunas "Planejado" sofrerão atualizações.

Quadro 1 – Plano Plurianual (PPA) 2018 – 2021

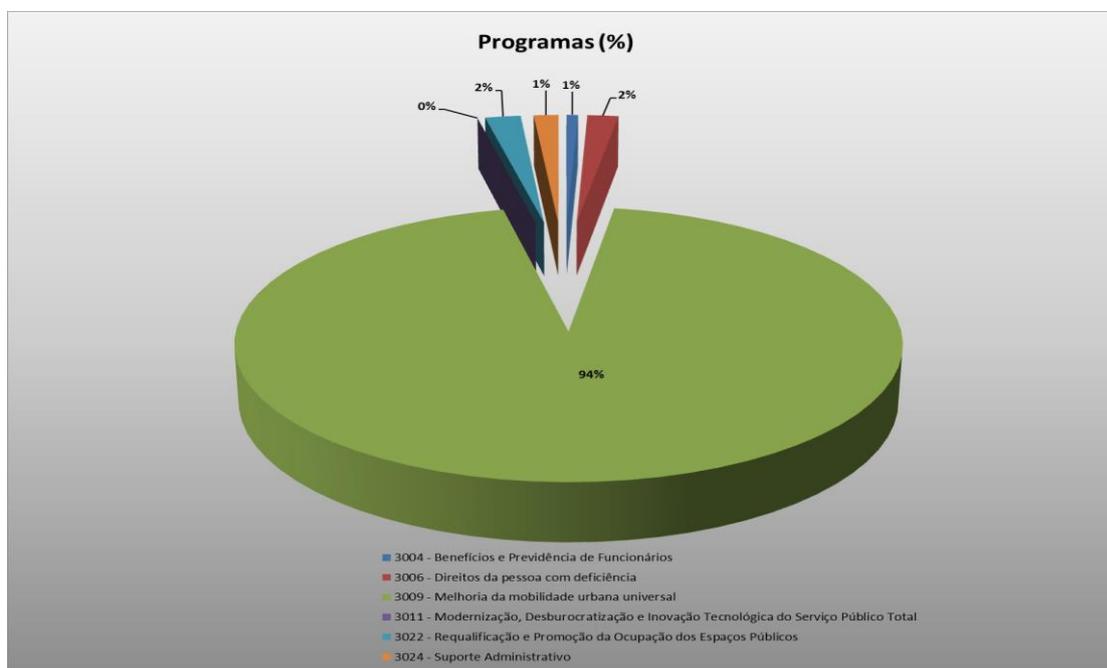
Programa	2018		2019		2020		2021		Total (2018-2021)	
	Planejado (R\$ milhões)	Empenhado (%)								
Benefícios e Previdência de Funcionários (3004)	33,9	100%	33,1	101,1%	35	-	15.463,2	-	15.565,2	0,4%
Direitos da Pessoa Com deficiência (3006)	85,2	99,9%	87,7	103,8%	116	-	106,2	-	395,1	44,5%
Melhoria da Mobilidade Urbana Universal (3009)	4.918,4	98,2%	4.635,3	99%	4.770,4	-	4.460,7	-	18.784,8	50,1%
Modernização, Desburocratização e Inovação Tecnológica do Serviço Público Total (3011)	6,2	98,5%	5	0,04%	3,1	-	374,1	-	388,4	1,5%
Requalificação e Promoção da Ocupação dos Espaços Públicos (3022)	117,1	95,0%	108	94,6%	0,002	-	1.231,1	-	1.456,2	14,6%
Suporte Administrativo (3024)	64,7	88,2%	81,5	68,42	96,3	-	7.909,8	-	8.152,3	1,3%
Total da Função	5.225,8	98,1%	4.950,5	98,4%	5.020,9	-	29.545,3	-	44.742,5	22,3%

Fonte: Abaco (sistema de informações do TCM) - Consulta em 09.03.20.

Por sua vez, o gráfico abaixo identifica em termos percentuais a representatividade de cada programa para a Função².

² O gráfico tem por base os dados da coluna “Planejado” referentes ao “Total 2018-2021”.

Gráfico 1 – Orçamento dos Programas da Função Transportes (%)



Fonte: Ábaco (sistema de informações do TCM) - Consulta em 09.03.20.

O gráfico demonstra absoluta concentração de recursos no Programa de Melhoria da Mobilidade Urbana Universal, programa finalístico que respondeu por 94% do orçamento da Função Transportes executado no exercício de 2019. Tal programa contempla diversas ações e produtos destinados à sociedade, os quais serão tratados com maiores detalhes no subitem 3.2.1 deste Relatório.

Outro programa finalístico que merece destaque é o Direitos da Pessoa com Deficiência, que embora represente apenas 2% do orçamento da Função, possui grande relevância social, razão pela qual será abordado em detalhes no subitem 3.2.2 deste Relatório.

Em se tratando do orçamento de 2019, a Função Transportes teve despesas fixadas na LOA no montante de R\$ 5.420.517.726,35, já consideradas as atualizações ocorridas ao longo do exercício, é o que mostra o quadro abaixo.

Quadro 2 – LOA 2019

Programa	LOA aprovada (A)	LOA atualizada (B)	Empenhado (C)	Liquidado (D)	% Execução (E = D/A)
Benefícios e Previdência de Funcionários (3004)	R\$ 33.188.050,00	R\$ 34.049.945,92	R\$ 34.049.945,92	R\$ 33.557.648,27	101,1%
Direitos da Pessoa Com deficiência (3006)	R\$ 87.725.169,00	R\$ 93.455.583,34	R\$ 91.074.298,75	R\$ 91.074.298,75	103,8%
Melhoria da Mobilidade Urbana Universal (3009)	R\$ 4.635.025.340,00	R\$ 5.102.535.742,98	R\$ 4.870.036.177,20	R\$ 4.589.825.675,16	99,0%
Modernização, Desburocratização e Inovação Tecnológica do Serviço Público Total (3011)	R\$ 5.088.000,00	R\$ 1.590.134,18	R\$ 3.134,18	R\$ 2.234,18	0,04%
Requalificação e Promoção da Ocupação dos Espaços Públicos (3022)	R\$ 108.000.000,00	R\$ 108.000.000,00	R\$ 104.247.789,87	R\$ 102.269.277,28	94,6%
Suporte Administrativo (3024)	R\$ 81.528.235,00	R\$ 80.886.319,93	R\$ 72.543.515,82	R\$ 55.779.443,19	68,4%
Total	R\$ 4.950.554.794,00	R\$ 5.420.517.726,35	R\$ 5.171.954.861,74	R\$ 4.872.508.576,83	98,4%

Fonte: Ábaco (sistema de informações do TCM) - Consulta em 09.03.20.

Na sequência passamos a examinar o que foi entregue à população do município por meio da execução dos programas da Função Transportes. Para tanto, foram selecionados os programas de Melhoria da Mobilidade Urbana Universal, pelo critério materialidade, e o programa Direitos da Pessoa com Deficiência, pela relevância social.

3.2. Programas

Os programas finalísticos são aqueles que visam oferecer bens e serviços diretamente à sociedade, ao passo que nos programas de suporte tal benefício só poderia ser percebido de forma indireta.

Para tanto, foram selecionados os seguintes programas finalísticos da Função Transportes: Melhoria da Mobilidade Urbana Universal, pelo critério materialidade, e Direitos da Pessoa com Deficiência, pela relevância social.

O programa de Melhoria da Mobilidade Urbana Universal, embora contenha inúmeras ações, apenas 15 delas foram contempladas com dotações na LOA

2019 e tiveram algum nível execução, a qual está demonstrada no quadro a seguir.

Quadro 3 – Programa Melhoria da Mobilidade Urbana Universal – Projetos/Atividades

Projeto/Atividade	LOA aprovada (A)	LOA atualizada (B)	Empenhado (C)	Liquidado (D)	% Execução (E = D/A)
Construção de Terminais de Ônibus (1095)	R\$ 50.622.686,00	R\$ 45.661.386,31	R\$ 13.987.629,91	R\$ 0,00	0,0%
Ampliação, Reforma e Requalificação de Cicloviás, Ciclofaixas e Ciclorrotas (1098)	R\$ 10.000.000,00	R\$ 65.917.141,39	R\$ 5.430.503,48	R\$ 5.430.503,48	54,3%
Construção de Corredores de Ônibus (1099)	R\$ 135.140.947,00	R\$ 109.328.859,92	R\$ 54.825.548,25	R\$ 16.457.747,34	12,1%
Ampliação, Reforma e Requalificação de Corredores de Ônibus (1100)	R\$ 33.000.231,00	R\$ 86.102.231,01	R\$ 78.285.000,01	R\$ 65.321.337,22	197,9%
Manutenção de Cicloviás, Ciclofaixas e Ciclorrotas (2098)	R\$ 2.000,00	R\$ 202.000,00	R\$ 200.000,00	R\$ 0,00	0,0%
Projetos de Transporte e Mobilidade Oriundos de Recursos de Desestatizações e Parcerias (3012)	R\$ 6.000,00	R\$ 97.163.892,80	R\$ 82.657.348,02	R\$ 37.553.649,34	625894,1%
Aumento de Capital da SPTrans (3745)	R\$ 14.783.778,00	R\$ 4.071.126,00	R\$ 4.071.126,00	R\$ 4.071.126,00	27,5%
Manutenção e Operação do Policiamento de Trânsito (4656)	R\$ 44.199.277,00	R\$ 44.199.277,00	R\$ 42.861.407,96	R\$ 22.778.895,72	51,5%
Operação e Manutenção da Sinalização do Sistema Viário (4658)	R\$ 153.025.675,00	R\$ 86.452.460,10	R\$ 68.220.000,00	R\$ 65.900.131,92	43,0%
Operação e manutenção do sistema municipal de transporte coletivo (4700)	R\$ 232.738.975,00	R\$ 251.877.079,08	R\$ 250.955.986,69	R\$ 242.587.431,94	104,2%
Compensações tarifárias do sistema de ônibus (4701)	R\$ 2.626.483.555,00	R\$ 3.110.483.555,00	R\$ 3.110.483.555,00	R\$ 3.110.483.555,00	118,4%
Serviços de Engenharia de Tráfego (4702)	R\$ 899.324.527,00	R\$ 823.191.877,00	R\$ 823.190.877,00	R\$ 823.186.808,96	91,5%
Operação e Manutenção do Controle e Fiscalização de Tráfego (4703)	R\$ 140.000.000,00	R\$ 143.396.949,15	R\$ 140.071.551,44	R\$ 129.181.634,88	92,2%
Manutenção e Operação Semafórica (6841)	R\$ 110.923.048,00	R\$ 36.310.864,84	R\$ 36.310.864,84	R\$ 35.981.978,54	32,4%
Intervenções na Área de Mobilidade Urbana (9201)	R\$ 76.280.722,00	R\$ 174.248.192,60	R\$ 158.484.778,60	R\$ 30.890.874,82	40,5%
Outras Ações Orçadas e Não Executadas (6841)	R\$ 108.493.919,00	R\$ 23.928.850,78	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0,0%
Total	R\$ 4.635.025.340,00	R\$ 5.102.535.742,98	R\$ 4.870.036.177,20	R\$ 4.589.825.675,16	99,0%

Fonte: Ábaco (sistema de informações do TCM) - Consulta em 09.03.20.

O programa de Direitos da Pessoa com Deficiência contém apenas 01 (uma) ação, relacionada ao transporte de pessoas com “deficiência ou mobilidade reduzida”.

O quadro a seguir identifica a execução do orçamento do programa no exercício de 2019.

Quadro 4 – Programa Direitos da Pessoa com Deficiência – Projetos/Atividades

Projeto/Atividade	LOA aprovada (A)	LOA atualizada (B)	Empenhado (C)	Liquidado (D)	% Execução (E = D/A)
Transporte de Pessoas com Deficiência ou Mobilidade Reduzida - ATENDE (4705)	R\$ 87.725.169,00	R\$ 93.455.583,34	R\$ 91.074.298,75	R\$ 91.074.298,75	103,8%
Total	R\$ 87.725.169,00	R\$ 93.455.583,34	R\$ 91.074.298,75	R\$ 91.074.298,75	103,8%

Fonte: Ábaco (sistema de informações do TCM) - Consulta em 11.03.20.

A avaliação de tais programas, no tocante à gestão, leva em conta aspectos como eficiência, eficácia e economicidade.

Já em relação às metas alcançadas procurar-se-á averiguar a efetividade de tais resultados.

3.2.1. Programa “Melhoria da Mobilidade Urbana Universal”

O Programa “Melhoria da Mobilidade Urbana Universal” tem por objetivos “assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades”, “tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis” e “assegurar padrões de consumo e produção sustentáveis”.

Para tanto, o PPA tratou de estabelecer uma série de metas físicas a serem perseguidas ao longo de sua vigência, em sua grande maioria associadas à consecução de projetos.

É sem dúvida o principal programa da Função Transportes, uma vez que, sozinho, responde por 94%³ dos recursos previstos para a mesma no PPA 2018-2021.

³ Vide Gráfico 1.

O quadro, a seguir, trata de identificar as metas previstas no PPA, bem como os resultados alcançados até o término do exercício de 2019.

Quadro 5 – Programa Melhoria da Mobilidade Urbana Universal

Programa Melhoria da Mobilidade Urbana Universal							
Projetos	Medida	FÍSICO			FINANCEIRO (em Reais)		
		Planejado	Realizado (%)		Planejado	Realizado (%)	
			Ano	Acumulado		Ano	Acumulado
Construção de Terminais de Ônibus (1095)	Un ⁴	1	0,9%	2,1%	R\$ 103.200.000,00	0,0%	10,1%
Construção de Corredores de Ônibus (1099)	Un ⁵	1	0,7%	14,5%	R\$ 187.476.476,00	8,7%	21,3%
Construção de Corredores de Ônibus (1099)	Un ⁶	4	0,0%	0,1%	R\$ 193.503.767,00	0,0%	0,0%
Intervenção na Área de Mobilidade Urbana (9201)	Un ⁷	1	1,4%	1,4%	R\$ 2.000,00	441298,2%	441298,2%
Intervenção na Área de Mobilidade Urbana (9201)	Un ⁸	1	19,7%	19,7%	R\$ 5.000,00		
Intervenção na Área de Mobilidade Urbana (9201)	Un ⁹		0,9%	0,9%			
Intervenção na Área de Mobilidade Urbana (9201)	Un ¹⁰		9,9%	9,9%			
Subtotal		8,00	4,8%	6,9%	R\$ 484.187.243,00	9,7%	16,8%

Fonte: SMT / SIURB / SPObras / Abaco (sistema de informações do TCM) - Consulta em 28.05.20.

Os dados indicam que apenas 03 das 15 ações do Programa de Melhoria da Mobilidade Urbana Universal (quadro 3), que tiveram execução no exercício de 2019, possuíam metas físicas associadas, ambas relacionadas a projetos (despesas de capital).

⁴ Construção de Terminais de ônibus (Empreendimento 10 - Terminal Rodoviário Urbano – Itaquera), Termo de Contrato nº 051/SIURB/2013 – Terminal Itaquera).

⁵ Construção de Corredores de ônibus (Corredor Leste Itaquera Trechos I e II), Termo de Contrato nº 045/SIURB/2013 e Termo de Contrato nº 051/SIURB/2013.

⁶ Construção de Corredores de ônibus (Corredor Capão), Termo de Contrato nº 046/SIURB/2013 (FUNDURB – SECRETARIA MUNICIPAL DE SERVIÇOS E OBRAS - Supra-Regional).

⁷ Requalificação do Corredor Santo Amaro - Trecho Av. JK até Av. dos Bandeirantes, Contrato nº 006/SIURB/2016.

⁸ Vale do Anhangabaú e Entorno, Contrato nº 025/SMSO/2017.

⁹ Reconversão Urbana Largo Batata, Contrato nº 082/SIURB/2019.

¹⁰ Nova Ligação Pirituba, Contrato nº 013/SIURB/2016.

A seguir são apresentados comentários acerca de tais projetos.

- **Construção de Terminais de Ônibus (1095)**

A ação prevê como meta a construção do terminal de ônibus Itaquera. A obra do terminal avançou 0,97% no exercício de 2019, segundo informado pela São Paulo Obras (SPObras).

- **Construção de Corredores de Ônibus (1099)**

A ação prevê como meta a construção dos corredores de ônibus Itaquera I e II. A obra dos corredores avançou 0,78% no exercício de 2019, segundo informado pela São Paulo Obras (SPObras).

A ação prevê como meta, ainda, a construção do corredor de ônibus Capão Redondo. Segundo informado pela São Paulo Obras (SPObras), não houve no exercício de 2019 a execução de obra.

- **Intervenção na Área de Mobilidade Urbana (9201)**

A ação prevê como meta a requalificação do corredor de ônibus Santo Amaro. A obra dos corredores avançou 1,44% no exercício de 2019, segundo informado pela São Paulo Obras (SPObras).

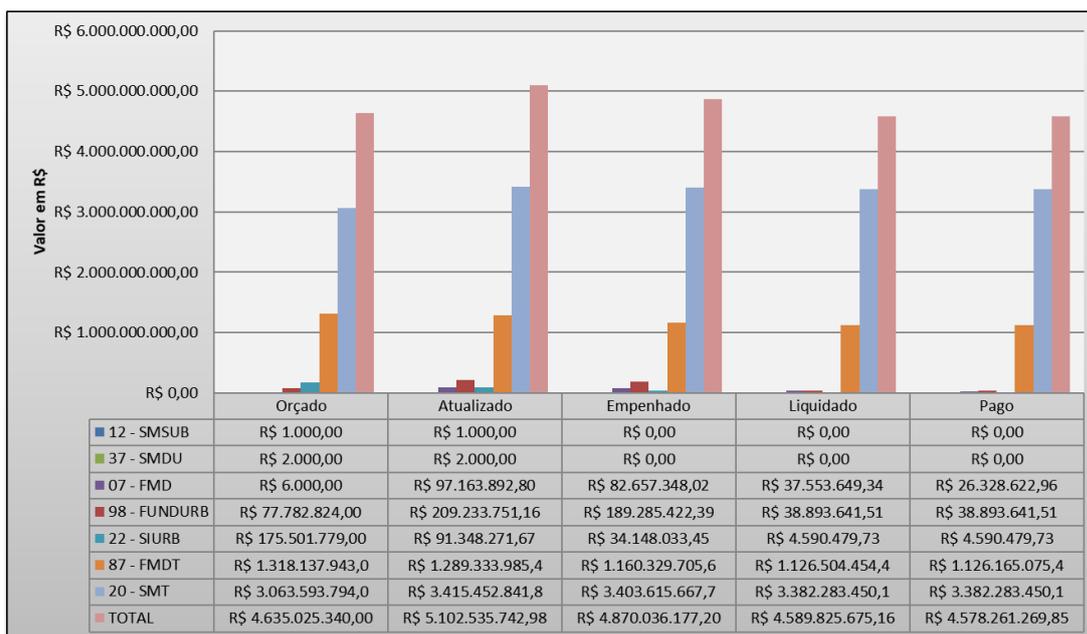
- Embora não estejam expressamente previstos nas metas do PPA, houve ainda a execução das seguintes obras:
- Requalificação do Vale do Anhangabaú e Entorno: avançou 19,7% no exercício de 2019;
- Reconversão Urbana Largo da Batata: avançou 0,92% no exercício de 2019; e
- Nova Ligação Pirituba: avançou 9,9% no exercício de 2019.

3.2.1.1. Gestão / Execução Orçamentária

O orçamento do programa Melhoria da Mobilidade Urbana Universal do exercício de 2019 foi gerido/executado em 05 unidades orçamentárias, a saber: Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes (SMT), Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras (SIURB), Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB), Fundo Municipal de Desenvolvimento de Trânsito (FMDT) e o Fundo Municipal de Desenvolvimento Social (FMD).

O gráfico a seguir apresenta em números a fatia do orçamento do programa gerido/executado pelas respectivas unidades orçamentárias.

Gráfico 2 – Gestão do Programa Melhoria da Mobilidade Universal (2019)



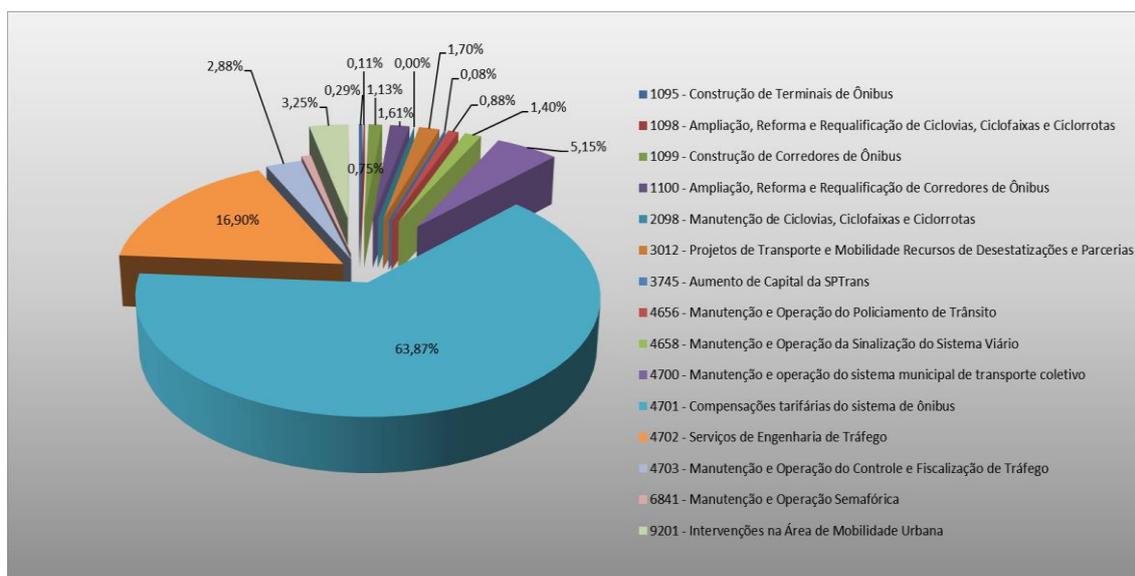
Fonte: Ábaco (sistema de informações do TCM) - Consulta em 11.03.20.

Tomando por base os valores liquidados, é possível observar que 73,69% dos recursos do programa foram utilizados pela SMT, e outros 24,54% foram utilizados por meio do FMDT, fundo gerido pela SMT.

Isso indica que a SMT foi gestora/executora de 98,23% dos recursos do programa.

Uma vez identificados os responsáveis pelos gastos, o passo seguinte é saber onde foram aplicados esses recursos. É o que nos mostra o gráfico a seguir¹¹.

Gráfico 3 – Objeto de Gastos Programa Melhoria da Mobilidade Urbana Universal (2019)



Fonte: Ábaco (sistema de informações do TCM) (Consulta em 11.03.20)

O gráfico indica que a maior fatia dos gastos do programa corresponde a ação “Compensações tarifárias do sistema de ônibus”, que respondeu por 63,87% dos recursos executados.

Esta ação corresponde aos subsídios transferidos pela PMSP aos operadores do sistema municipal de transporte coletivo de passageiros via Conta Sistema, administrada pela SPTrans.

Destaca-se que em 2019, a receita tarifária arrecadada por meio da referida Conta foi insuficiente para a cobertura do custo total do Sistema que totalizou R\$ 8.621.076.530,00, sendo transferido a título de compensações tarifárias o

¹¹ O gráfico toma por base os valores empenhados.

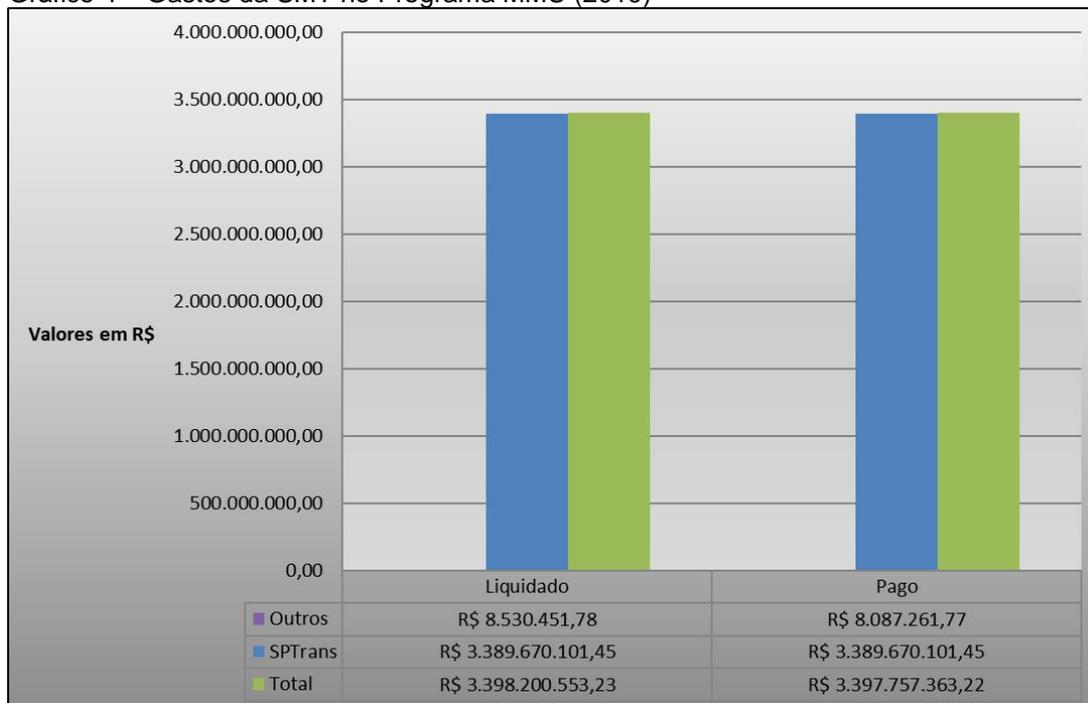
montante de R\$ 3.110.483.555,00¹², correspondente a 36,1% do custo total da Conta Sistema, que inclui dentre outros a remuneração aos operadores.

A segunda maior despesa, “Serviços de engenharia de tráfego”, respondeu por 16,9% dos gastos da função (R\$ 823.186.808,96), seguida das despesas com a “Manutenção e Operação do Sistema Municipal de Transporte Coletivo” (R\$ 242.587.431,94), com 5,15% de participação.

Grande parte dos produtos/serviços adquiridos na execução do Programa possui origem em empresas controladas pelo próprio município. No caso dos recursos do programa executados pela SMT, 99,74% foram destinados à SPTrans, empresa do município.

É o que mostra o gráfico a seguir.

Gráfico 4 – Gastos da SMT no Programa MMU (2019)

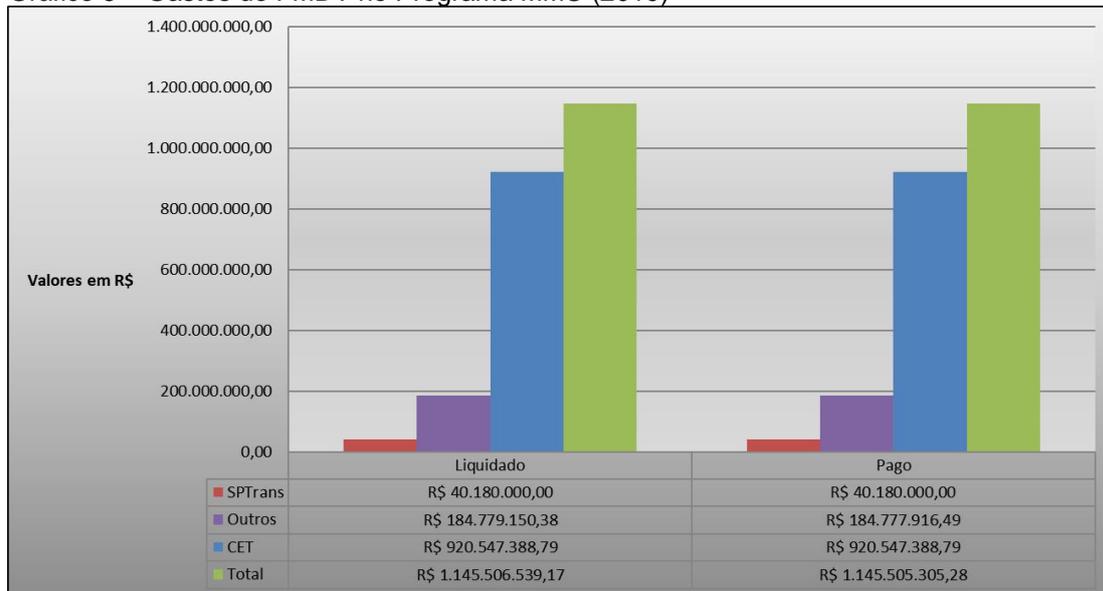


Fonte: Ábaco (sistema de informações do TCM) - Consulta em 28.05.20.

¹² Valores liquidados.

Situação semelhante à verificada em relação aos recursos do FMDT, porém direcionando os valores prioritariamente a CET. É o que mostra o gráfico a seguir.

Gráfico 5 – Gastos do FMDT no Programa MMU (2019)



Fonte: Ábaco (sistema de informações do TCM) - Consulta em 28.05.20.

Em síntese, os números relativos à gestão/execução orçamentária demonstram que:

- O programa de Melhoria da Mobilidade Urbana Universal é um dos maiores programas do município;
- Os recursos do programa estão maciçamente concentrados em torno de 03 ações, Compensações Tarifárias do Sistema de Ônibus, Serviços de Engenharia de Tráfego e Manutenção e Operação do Sistema Municipal de Transporte Coletivo;
- A Secretária Municipal de Mobilidade e Transportes (SMT), na prática, exerce o papel de intermediária de recursos, entre o Tesouro municipal e as empresas SPTrans e CET, entidades essas que são as gestoras de fato do programa; e

- A maior parte dos recursos do programa tem como destino a cobertura do déficit do Sistema de Transporte, o que ocorre por meio das “compensações tarifárias”.

Nesse sentido, a avaliação do programa se concentra nas atividades das empresas SPTrans e CET, especialmente no que tange a qualidade do transporte coletivo de passageiros.

3.2.1.2. Indicadores de Desempenho

A administração pública avalia e fiscaliza a qualidade dos serviços de transporte com base no que dispõe a L.M. nº 14.173/06, a L.M. nº 13.241/01 e os Contratos de Concessão com os operadores. Tais atividades são conduzidas pelas entidades envolvidas na gestão do programa, Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes (SMT), São Paulo Transporte S.A. (SPTrans) e Companhia de Engenharia de Tráfego (CET).

A seguir são apresentados os principais indicadores utilizados e os resultados obtidos no exercício de 2019.

a) Cumprimento de Viagens e Quilometragem

- **Índice de cumprimento de viagens (ICV)**

Mensalmente, a SPTrans calcula e divulga o Índice de Cumprimento de Viagens (ICV), medida de cumprimento de viagens realizadas em relação às programadas, por faixa horária e agrupamentos dos períodos de operação das linhas.

Trata-se indicador calculado com base nas viagens com origem em Terminal Primário (TP) e destino em Terminal Secundário (TS), e vice-versa. Metodologicamente, os resultados dos indicadores são convertidos em notas no intervalo de 0 a 10, a fim de se criar um ranking dos resultados entre todas as linhas do Sistema.

As notas têm gradação máxima com ICV entre 97% e 103%, cuja avaliação qualitativa do resultado da operação é considerado “ótimo”. Acima ou abaixo desta faixa as notas decrescem até atingirem a avaliação do resultado “péssimo”. Para valores menores que 60% ou maiores do que 140% de cumprimento, a pontuação será “zero”.

A seguir apresentamos o ranking de dezembro/19 com as piores pontuações obtidas.

Quadro 6 – Ranking das Piores Pontuações (ICV) - Dez/2019

Ranking	Linha	Lote	Empresa	ICV %
1º	513C-10	D7	Transunião Transportes S.A.	26,5
2º	2590-10	D7	Transunião Transportes S.A.	50,4
3º	476G-10	D7	Transunião Transportes S.A.	51,2
4º	3756-10	D3	Transunião Transportes S.A.	54,9
5º	6812-10	D11	Transwolff Transportes e Turismo Ltda.	55,3
6º	3161-10	D7	Transunião Transportes S.A.	56,5
7º	3754-10	D3	Transunião Transportes S.A.	60,3
8º	6012-10	D11	Transwolff Transportes e Turismo Ltda.	61,9
9º	7009-10	D11	Transwolff Transportes e Turismo Ltda.	63,8
10º	8252-10	AR9	Transppass Transporte de Passageiros Ltda.	65,3

Fonte: Relatório Performance Operacional das Linhas – SPTTrans.

Destacamos que das 10 piores linhas no ranking do ICV em dezembro de 2019, 06 pertencem à empresa Transunião Transportes S.A., e 3 à empresa Transwolff Transportes e Turismo Ltda, com predominância do subsistema Local de Distribuição.

Observamos que, apesar de algumas linhas individualmente apresentarem valores de ICV muito baixo, como exemplo da Transunião, o índice global da área ou do lote apresenta valores melhores (58,7% entre o início dos contratos e o mês de dezembro/19¹³).

¹³ Desempenho Operacional (eTCM 16769/2019).

Isso ocorre porque o ICV global adotado pela SMT na avaliação das empresas oculta mecanismo que permite a ocorrência de compensação entre linhas do mesmo lote, ou seja, em algumas linhas foram realizadas viagens acima da quantidade definida, enquanto em outras ocorre justamente o contrário.

Tal fato demonstra a fragilidade do sistema de avaliação das empresas adotado pela SMT baseado no ICV global da empresa.

Assim, a simples análise do ICV, de forma global ou por lote, prejudica a detecção de linhas problemáticas e a adoção das medidas necessárias para solução do problema.

- **Descumprimento de partidas¹⁴**

O descumprimento do número de partidas/viagens impacta a segurança, confiabilidade e regularidade do Sistema de Transporte, e constitui uma das principais reclamações dos usuários.

Auditorias realizadas por este Tribunal demonstram que os descumprimentos de viagens ocorrem sistemática e reiteradamente, sendo apontados desde o exercício 2010. No entanto, apenas em 2019 o total de viagens descumpridas pelas empresas operadoras totalizou 2.054.534¹⁵.

- **Quilometragem programada x realizada**

Os descumprimentos de viagens programadas representam diferença entre a quilometragem programada/contratada e a que efetivamente é ofertada pelas empresas, conforme verificado pelo Sistema Integrado de Monitoramento (SIM).

¹⁴ Já existe Determinação (RAF 2008 – eTCM 938/2009) e Proposta de Determinação (RAF 2017 – eTCM 2.335/2018) versando sobre o tema.

¹⁵ Desempenho Operacional SPTrans (eTCM 16769/2019).

Auditoria realizada por este Tribunal revelou uma diferença a menor de cerca de 28 milhões de quilômetros para todo o Sistema durante o período em que vigoraram contratos emergenciais (01.01.19 a 08.09.19).

Já no período de 09.09.19 a 31.12.19, quando entraram em vigor os 32 contratos de concessão decorrentes das Concorrências 001, 002 e 003/2015, essa diferença foi de 11 milhões.

Diante do exposto, ao longo de 2019 aproximadamente 39,3 milhões de quilômetros deixaram de ser percorridos/ofertados à população.

Trata-se de grave deficiência na prestação dos serviços, com prejuízos diretos aos usuários, que passam a esperar mais tempo nos pontos de ônibus, bem como ao Tesouro Municipal, pelo pagamento injustificado de custos variáveis não incorridos, conforme demonstrado no quadro a seguir.

Quadro 7 – Custos Variáveis não justificados (R\$)

Mês	% Quilometragem não Operada 2019	Remuneração paga aos operadores	Percentual de Custos Variáveis do Sistema	Remuneração não justificada
Janeiro	5,9%	613.692.612,91	32,5%	11.767.555,85
Fevereiro	7,5%	652.636.459,44		15.908.013,70
Março	8,3%	661.691.712,55		17.849.133,95
Abril	6,1%	680.697.605,69		13.494.830,03
Maio	2,3%	706.082.842,93		5.277.969,25
Junho	5,2%	636.279.355,50		10.753.121,11
Julho	4,3%	662.610.823,60		9.259.986,26
Agosto	4,7%	750.618.941,88		11.465.704,34
Setembro ¹⁶	5,7%	693.104.551,27		12.892.136,52
Outubro	1,9%	745.113.776,20		4.601.077,57
Novembro	5,6%	677.317.473,56		12.327.178,02
Dezembro	5,9%	654.522.919,58		12.550.476,98
Total				138.147.183,58

Fonte: eTCM 16769/2019 (Desempenho Operacional SPTrans).

Portanto, em todo o período de 2019, constatou-se dano ao erário equivalente a cerca de R\$ 138,1 milhões aos operadores pelos custos variáveis não incorridos, uma vez que estas viagens não foram cumpridas.

¹⁶ Dados agregados dos contratos emergenciais e dos contratos de concessão atuais.

b) Intervalo de Partidas

Como consequência dos descumprimentos de partidas, os usuários ficam sujeitos a intervalos prolongados entre partidas, essa que constitui uma das principais reclamações dos usuários do Sistema, corroborando a constatação de grave deficiência na prestação dos serviços.

A reiterada ocorrência de intervalos prolongados entre partidas já motivou propostas de determinação em exercícios anteriores¹⁷.

A Auditoria deste Tribunal¹⁸ concluiu que a SPTrans não adota procedimentos que efetivamente fiscalizem a ocorrência de intervalos prolongados entre partidas, com destaque para a ocorrência de diversos intervalos superiores a uma hora.

c) Frota de Veículos

• Condições gerais e manutenção

Em exercícios anteriores, fiscalizações realizadas por este Tribunal constataram que as condições gerais dos veículos e seus equipamentos já evidenciavam necessidade de aprimoramento no processo de manutenção pelas empresas operadoras e nos procedimentos de fiscalização da SPTrans, visando à mitigação dos recorrentes problemas constatados, entre eles, o desgaste e irregularidades de pneus, elevadores de acessibilidade quebrados, bancos quebrados, falta de manutenção do Localizador Automático de Veículo (AVL) e sujeira no interior dos veículos (piso, elevadores de acessibilidade, balaústres, bancos, vidros, sanfonas etc.). Tais constatações ensejaram determinações¹⁹ e propostas de determinações²⁰.

¹⁷ RAF 2009 – eTCM 815/2010, RAF 2013 – eTCM 1.1190/2014 e RAF 2016 – eTCM 1.361/2017 (pendentes de julgamento).

¹⁸ RAF 2017 – eTCM 2.335/2018 e RAF 2018 – eTCM 17.358/2019 (pendentes de julgamento).

¹⁹ RAF 2010 – eTCM 990/2011, RAF 2011 – eTCM 739/2012 e RAF 2012 – eTCM 1.004/2013 (processos julgados).

²⁰ RAF 2014 – eTCM 1.327/2015, RAF 2016 – eTCM 1.361/2017 e RAF 2017 – eTCM 2.335/2018 (pendentes de julgamento).

Não obstante, tal situação não se modificou, pois os resultados das vistorias realizadas no período de outubro a dezembro de 2019²¹ evidenciaram que persistem falhas no processo de manutenção dos veículos, em especial, a falta de manutenção de AVL (Localizador Automático de Veículo), o que impede o seu funcionamento adequado.

Quanto ao AVL, trata-se de equipamento eletrônico embarcado com função de obter informações do sistema GPS e de sensores, gerenciar o funcionamento de subsistemas e estabelecer uma conexão com a Central de Controle Operacional.

A falta de manutenção impede a realização de diversas funcionalidades essenciais para o monitoramento do Sistema, entre elas a mensagem originada no AVL com destino a Central, em que podem conter configurações internas do equipamento, dados obtidos através do sistema de posicionamento ou alarmes gerados durante o processamento das informações.

Deve ser ressaltado que as concessionárias do Sistema Municipal de Transporte Coletivo recebem remuneração que cobre, inclusive, a manutenção dos equipamentos AVL.

O quadro a seguir ilustra os principais alertas emitidos pelos veículos em operação através dos AVLS.

²¹ Desempenho Operacional SPTrans, eTCM 16.769/2019.

Quadro 8 – Alertas do SIM – janeiro a dezembro de 2019

Período	Defeito no veículo - recolhendo	Defeito no veículo - SOS	Emergência	Excesso de tempo parado	Outros *	Total
Jan	4.408	7.225	8.805	121.187	50.621	192.246
Fev	4.822	6.466	8.529	107.826	53.868	181.511
Mar	4.660	6.147	10.229	100.363	56.681	178.080
Abr	4.727	5.891	7.056	90.967	52.906	161.547
Mai	4.142	5.647	700	86.665	48.839	145.993
Jun	3.580	5.370	666	78.426	46.517	134.559
Jul	3.545	5.743	596	76.782	45.372	132.038
Ago	3.597	6.012	576	73.753	53.702	137.640
Set	3.891	6.817	635	68.374	55.649	135.366
Out	3.684	7.046	822	65.275	57.568	134.395
Nov	3.209	6.404	648	63.079	59.869	133.209
Dez	3.145	6.444	627	60.172	62.306	132.694
Total	47.410	75.212	39.889	992.869	643.898	1.799.278
% Total	2,6%	4,2%	2,2%	55,2%	35,8%	100,0%

Fonte: Sistema Integrado de Monitoramento (SIM).

*São alertas pulverizados que, via de regra, não interferem na disponibilidade das viagens ou que representam um baixo percentual individualmente.

Verifica-se que a SPTrans não tem tomado medidas que efetivamente minimizem as reiteradas irregularidades cometidas pelas empresas operadoras em relação à manutenção dos veículos, especialmente quanto aos equipamentos AVLS, em prejuízo à qualidade dos serviços prestados aos usuários do Sistema de Transporte.

Portanto, a SMT junto com a SPTrans deve adotar providências imediatas para sanar as irregularidades constatadas e garantir que as empresas mantenham os AVLS conforme previsto nas especificações contratuais, inclusive aplicando as glosas e/ou multas previstas contratualmente.

- **Idade média**

Os contratos de concessão determinam que a frota para prestação dos serviços deverá ter idade média de no máximo, 05 anos, sendo que esse limite deverá ser alcançado, obrigatoriamente, até o início do segundo ano da vigência dos

contratos. No primeiro ano de sua vigência, a idade média admitida será de no máximo 06 anos.

No entanto, a Auditoria²² deste Tribunal ao analisar individualmente os lotes de serviço, em dezembro de 2019, verificou as seguintes idades médias acima de 06 anos (sem considerar o Lote AR0 que inclui os trólebus):

- Lote AR7 – Consórcio KBPX – Local de Articulação Regional: 07 anos e 08 meses. Da frota cadastrada de 226 veículos, 41 (18,1%) são do ano/modelo do chassi 2008;
- Lote D7 – Transunião – Local de Distribuição: 07 anos e 01 mês. Da frota cadastrada de 153 veículos, 37 (24,2%) são do ano/modelo do chassi 2008.

- **Ar condicionado**

Conforme determinado no subitem 3.33 dos contratos de concessão, para o início da operação seriam aceitas propostas em cuja frota exista pelo menos 25% dos veículos com ar condicionado.

Com base no Informativo Mensal - Dezembro/2019, elaborado pela Diretoria de Planejamento de Transporte (DT) da SPTrans, as seguintes operadoras não apresentavam percentual mínimo de 25%.

- Consórcio KBPX – Lote AR7 – Articulação Regional: apenas 7 veículos da frota cadastrada (226 veículos) tinham ar condicionado (3,1%); e
- Ambiental – Lote AR0 – Articulação Regional: apenas 22 veículos da frota cadastrada (244 veículos) tinham ar condicionado (9,0%).

²² Desempenho Operacional SPTrans, eTCM 16.769/2019.

Tal fato representa infração contratual sujeita a aplicação de multa pecuniária, contudo não evidenciada pela SPTrans, a quem cabe a fiscalização do Sistema Municipal de Transporte Coletivo.

- **Acessibilidade**

Conforme determinado no subitem 3.31 dos contratos de concessão, as concessionárias deverão utilizar veículos cujas características de acessibilidade estejam de acordo com a legislação vigente, notadamente ao estabelecido no DF 5.296/2004.

Com base no Informativo Mensal - Dezembro/2019, elaborado pela Diretoria de Planejamento de Transporte (DT) da SPTrans, no lote D7 – Local de Distribuição, operado pela Transunião, apenas 80,4% da sua frota era acessível.

Tal fato representa infração contratual sujeita a aplicação de multa pecuniária, contudo não evidenciada pela SPTrans, a quem cabe a fiscalização do Sistema Municipal de Transporte Coletivo.

d) Sinalização Horizontal e Vertical

Segundo dados da CET, a implantação de sinalização aumentou em relação a 2018 e apresentou queda em relação a 2016.

Quadro 9 - Indicadores de Sinalização Horizontal e Vertical

	2016	2017	2018	2019	Δ %	
					19/18	19/16
Sinalização Horizontal - Implantação em m ²	678.509	511.044	506.767	609.188	20,2	-10,2
Sinalização Vertical – Implantação de placas	42.933	28.114	28.526	33.464	17,3	-22,1
Solicitações de sinalização pendentes de análise	29.483	11.460	11.769	10.408	-11,6	-64,7
Estoques de Projetos de sinalização	23.802	23.802	24.531	27.838	13,5	17,0

Fonte: Relatório de Desempenho Corporativo – CET 2019

A partir da análise dos dados, é possível extrair que a implantação de sinalização horizontal teve aumento de 20,2% entre 2018 e 2019, em termos quantitativos. Em relação a 2016 houve redução de 10,2%.

Quanto à sinalização vertical, observa-se o mesmo movimento: queda em relação a 2016 (-22,1%) e aumento em relação a 2018 (+17,3%).

e) Índice de Lentidão no Trânsito

O índice de lentidão no trânsito mede a extensão em quilômetros de congestionamento nos dois picos de trânsito (manhã – das 7h às 10h; tarde – das 17h às 20h).

O quadro a seguir apresenta o resumo dos índices de lentidão medidos no período de 2016 a 2019:

Quadro 10 - Indicadores de Lentidão no Trânsito – média dos 12 meses do ano

	2016	2017	2018	2019	Δ %
Pico da Manhã (07h00 às 10h00)					19/18
Lentidão (Km)	81	66	98	77	-21,4%
Lentidão %	9,3%	7,9%	11,2%	8,9%	
Pico da Tarde (17h00 às 20h00)					
Lentidão (Km)	109	88	91	85	-6,6%
Lentidão %	12,5%	10,2%	10,3%	9,8%	

Fonte: Relatório de Desempenho Corporativo – CET 2019

Quanto ao pico da manhã, observou-se queda no índice de lentidão, de 2018 (98 Km) para 2019 (77 Km), o que representou uma queda de 21,4%. O mesmo comportamento foi observado no pico da tarde, que passou de 91km (2018) para 85 (2019), queda de 6,6%.

f) Mortes no Trânsito

O quadro a seguir apresenta o número absoluto de mortes no trânsito por tipo de usuário. Considerando que os dados de dezembro ainda não haviam sido disponibilizados, foi realizada uma estimativa do quantitativo de dezembro com base na média de janeiro a novembro.

Quadro 11 - Número Absoluto de Mortes no Trânsito

	Pedestres	Motoristas/ Passageiros	Motociclistas	Ciclistas	Todos Usuários
2015	419	172	370	31	992
2016	369	173	332	33	907
2017	331	118	311	37	797
2018	349	115	366	19	849
2019 (est.)*	358	105	289	33	784
Δ 2019/2018	2,5%	-8,9%	-21,0%	72,2%	-7,6%

Fonte: Relatório de Desempenho Corporativo 2019 – CET

*Estimativa realizada para 2019 utilizando a média de janeiro a novembro como dados de dezembro

Com base na tabela anterior, verifica-se que houve queda de 7,6% 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 72,2%). Embora tenha ocorrido queda na quantidade de mortes no trânsito, a meta 24.1 do Programa de Metas²³ ainda está longe de ser alcançada.

g) Programa de metas 2017 - 2020²⁴

O Programa de Metas da PMSP foi elaborado para o período de 2017 a 2020. Entretanto, para o biênio 2019-2020, o plano foi revisado.

Conforme constou de notícia publicada pela Secretaria Especial de Comunicação na página da Transparência da Prefeitura, a readequação das metas atende o parágrafo 4 do artigo 69-A da Lei Orgânica do Município, que prevê a possibilidade de alterações programáticas, com ampla comunicação de mudanças.

²³ Meta 24.1: Reduzir em 13,7% o índice de mortes no trânsito (de 6,95 para 6,0 mortes para cada 100 mil habitantes). No relatório de Desempenho Operacional da CET calculamos a média dos 11 meses de 2019 disponíveis e obtivemos o valor de 6,87.

²⁴ Desempenho Operacional CET, eTCM 3801/2020.

A **meta 25** (Reduzir o índice de mortes no trânsito para valor igual ou inferior a 6 a cada 100 mil habitantes até 2020) **foi substituída pela meta 24.1:**

- **Meta 24.1: Reduzir em 13,7% o índice de mortes no trânsito (de 6,95 para 6,0 mortes para cada 100 mil habitantes)**

A Meta 24.1 está dentro do objetivo estratégico 24 – Reduzir mortes no trânsito.

Dentro desse objetivo são apresentadas algumas iniciativas:

- **24.a Projetos de redesenho urbano para acalmamento do tráfego em 5 centralidades da cidade que apresentam grande fluxo de pedestres e elevada ocorrência de atropelamentos**

Foram elencadas 5 áreas, cujo estudo foi denominado “Áreas Calmas”: São Miguel; Santana; Lapa de Baixo; Lapa de Cima; Centro Sé.

As áreas calmas São Miguel, Santana e Lapa de Baixo tiveram seus projetos concluídos. As outras áreas estão em fase de conclusão dos projetos básicos.

- **24.b Programa Vias Seguras – promover requalificações integradas em 5 vias prioritárias para a segurança viária**

Os corredores Estrada do M’Boi Mirim, Av. Carlos Caldeira Filho e Av. Celso Garcia tiveram seus projetos desenvolvidos e implantados. Os corredores Av. Dona Belmira Marin, Estrada de Itapecerica, Av. Sen. Teotônio Vilela e Av. Marechal Tito estão em fase de elaboração de projetos.

Quanto à análise específica da Meta 24.1, informamos que até o término desse trabalho, a CET não havia concluído o Relatório de Mortes no Trânsito referente ao exercício de 2019. Dessa forma, optamos por utilizar os dados do Relatório Desempenho Operacional da CET 2019, que apresentou os dados de janeiro a novembro daquele ano.

Calculamos a média dos 11 meses e obtivemos o valor de 6,87, que representou queda em relação a 2018, mas ainda acima da meta prevista da meta para 2020 (6,0), conforme se verifica na tabela a seguir:

Quadro 12 - Índice de Mortos por 100 mil habitantes

Período	Índice
dez/15	8,26
dez/16	7,51
dez/17	6,56
dez/18	6,95
jan/19	7,19
fev/19	7,13
mar/19	7,02
abr/19	6,79
mai/19	6,96
jun/19	6,79
jul/19	6,75
ago/19	6,79
set/19	6,74
out/19	6,79
nov/19	6,65
Média jan/nov/19	6,87

Fonte: Relatório de Desempenho Corporativo 2019 - CET.

A meta fala em redução de 13,7% até 2020 e a queda verificada foi de apenas 1,1%. Desta forma, embora não seja possível afirmar que a meta não será atingida em 2020, resta para 2020 uma queda de 12,7% em relação ao índice obtido em 2019.

Considerando que a meta de reduzir o índice de mortes no trânsito para 6,0 (por 100 mil habitantes) foi prevista para 2020, entendemos que a avaliação nesse momento se encontra **prejudicada** e deverá ser realizada no próximo ano.

A **meta 26** (Programa de Metas 2017 – 2020), que consistia em “Aumentar em 10% a participação dos modos ativos de deslocamento (de bicicleta, a pé e outros ativos), até 2020” deixou de existir. Localizamos três metas que tem alguma relação com a anterior:

A Meta 2.1, “Construir e recuperar 1.500.000 m² de calçadas promovendo a qualidade, acessibilidade e segurança”, embora ligada a deslocamentos à pé, passou a tratar apenas da construção e recuperação de calçadas, que deixou de ser avaliada em razão do não fornecimento dos dados pela CET.

Já as outras duas tratam de infraestrutura cicloviária:

- **Meta 12.1 – Implantar 173,55 km de infraestrutura cicloviária (ciclovias ou ciclofaixas)**

A CET informou que em 2019 foram elaborados, aproximadamente, 38 km de projetos de novas conexões e encaminhados para a STM, gestora do processo de implantação do Plano Cicloviário apresentado pelo Sr. Secretário.

Estes projetos envolvem obras de reconfiguração geométrica nas vias, e sua execução está a cargo da Secretaria Municipal de Subprefeituras.

Pela resposta da CET, depreende-se que sua responsabilidade refere-se a uma parte do processo, mas, a considerar pela extensão da infraestrutura cicloviária prevista, ainda faltam projetos a serem realizados. Desta forma, entendemos que a meta **não foi atendida**.

- **Meta 12.2 – Requalificar 310,60 km de infraestrutura cicloviária**

A CET informou que em 2019 foram elaborados os 310,60 km de projetos de manutenção da rede cicloviária. A implantação destes projetos está sob a coordenação da SMT-AT, pois envolve obras de fresa e recape da faixa cicloviária, pois é requisito primordial deste programa a recuperação previa do pavimento para implantação da nova sinalização cicloviária.

Pela resposta da CET, verifica-se que as ações estão em andamento. Desta forma, consideramos **não atendida** esta meta.

3.2.1.3. Produção de Serviços

Os produtos e serviços ofertados à população do município de São Paulo pela PMSP no exercício de 2019, dentro do programa de Melhoria da Mobilidade Urbana Universal, para fins didáticos, podem ser divididos em três áreas temáticas, a saber: Transporte Coletivo de Passageiros, Estrutura Viária e Trânsito.

A imagem a seguir correlaciona ações por meio das quais foram executados recursos dentro do programa e as áreas temáticas:

Imagem 1 – Produtos e Serviços Programa Melhoria da Mobilidade (2019)

	Transporte Coletivo de Passageiros <ul style="list-style-type: none">• Compensações tarifárias do sistema de ônibus (4701);• Operação e manutenção do sistema municipal de transporte coletivo (4700); e• Aumento de Capital da SPTrans (3745).
	Estrutura Viária <ul style="list-style-type: none">• Construção de Terminais de Ônibus (1095);• Ampliação, Reforma e Requalificação de Ciclovias, Ciclofaixas e Ciclorrotas (1098);• Construção de Corredores de Ônibus (1099);• Ampliação, Reforma e Requalificação de Corredores de Ônibus (1100); e• Manutenção de Ciclovias, Ciclofaixas e Ciclorrotas (2098).
	Trânsito <ul style="list-style-type: none">• Manutenção e Operação do Policiamento de Trânsito (4656);• Operação e Manutenção da Sinalização do Sistema Viário (4658);• Serviços de Engenharia de Tráfego (4702);• Operação e Manutenção do Controle e Fiscalização de Tráfego (4703); e• Manutenção e Operação Semafórica (6841).

Fonte: Ábaco (sistema de informações do TCM) - Consulta em 11.03.20.

A seguir identificaremos os principais produtos e serviços gerados dentro de cada área temática.

a) Transporte Coletivo de Passageiros

A prestação dos serviços de transporte coletivo de passageiros no município de São Paulo se dá por meio dos contratos de Concessão com os operadores do Sistema. Até o dia 08.09.19 vigoraram contratos em caráter emergencial, após esse período, passaram a vigor os novos contratos de concessão com duração prevista pelo período de 15 (quinze) anos.

A distribuição desses contratos de concessão está relacionada à Lei Municipal nº 13.241/01, e alterações, que dispõe sobre a organização dos serviços do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros, bem como o Decreto Municipal nº 58.200/18. Segundo a Lei, o Sistema está dividido em 02 (dois) Subsistemas, Estrutural e Local. Por sua vez, o Decreto subdividiu o Subsistema Local em dois grupos: Articulação Regional e Local de Distribuição.

Em dezembro de 2019 o Sistema contava com uma frota total de 13.979 veículos cadastrados distribuídos conforme o quadro a seguir:

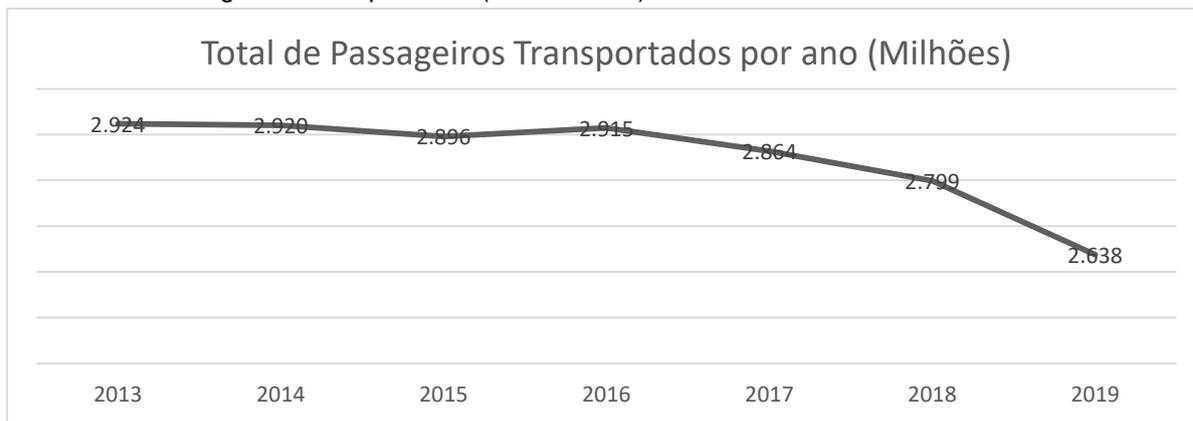
Quadro 13 – Frota Cadastrada

Tecnologia	Quantidade	%
Padron 13 m	3.634	26,0
Padron 15 m	97	0,7
Padron - Trólebus	101	0,7
Padron - Trólebus 15 m	100	0,7
Padron Elétrico a bateria	16	0,1
Básico	2.387	17,1
Articulado	861	6,1
Articulado 21 e 23 m	1.426	10,2
Biarticulado	97	0,7
Miniônibus	2.610	18,7
Midiônibus 9 m	2.093	15,0
Midiônibus 11 m	557	4,0
Total da Frota Cadastrada	13.979	100,0

Fonte: eTCM 16769/2019 (Desempenho Operacional SPTrans).

No total o Sistema de Transporte²⁵ do município é composto por 1.336 linhas de ônibus responsáveis pelo transporte de 2.6 bilhões de passageiros no exercício de 2019.

Gráfico 6 – Passageiros Transportados (2013 a 2019)



Fonte: eTCM 16769/2019 (Desempenho Operacional SPTrans).

A quantidade de passageiros transportados vem apresentando sucessivas reduções desde o exercício de 2016, tendo perdido em torno de 277 mil passageiros nesse período, conforme se verifica no gráfico 6.

b) Estrutura Viária

A oferta de estrutura viária à população pela administração do município se dá por meio da oferta de novas vias, e, principalmente, pela manutenção da estrutura existente.

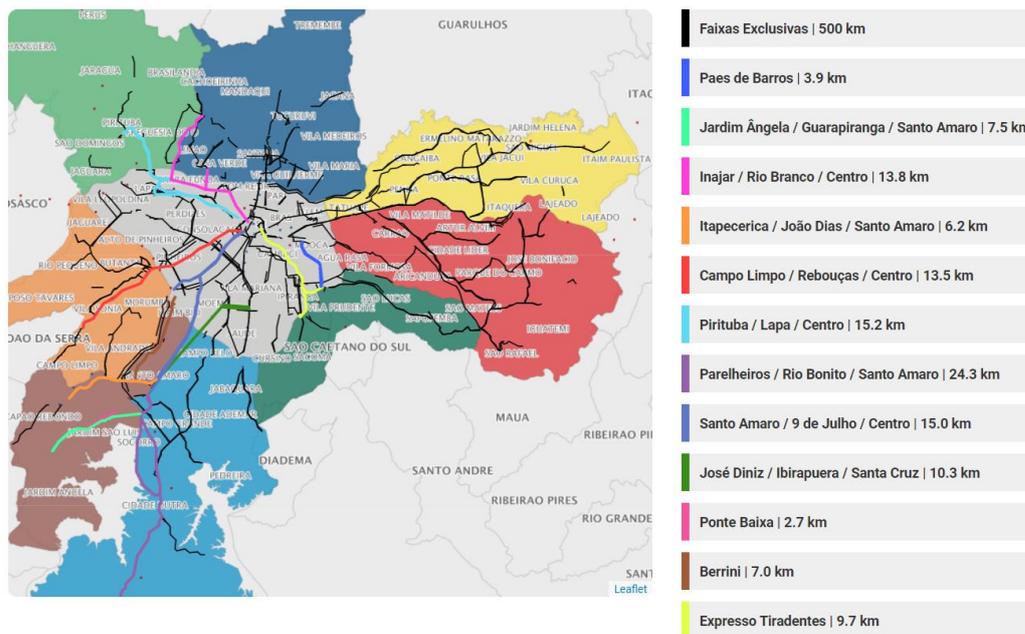
O esforço financeiro do município em torno da estrutura viária, no contexto da função transportes, se concentra fortemente em três ativos: corredores, faixas exclusivas e terminais.

²⁵ Relatório Operacional Transporte em Números Dez/2019 (SPTrans).

b.1) Corredores e faixas exclusivas

Segundo dados da São Paulo Transportes S.A. (SPTrans), o município de São Paulo conta com 500 km de faixas exclusivas e 132 km de corredores, distribuídos da seguinte maneira:

Imagem 2 – Corredores e faixa exclusivas



Fonte: SPTrans.

b.2) Terminais

Segundo dados da São Paulo Transportes S.A. (SPTrans), o município de São Paulo conta com 32 (trinta e dois) terminais de ônibus, distribuídos da seguinte maneira:

Quadro 14 – Terminais existentes no município

Área	Nome		Qtd
Área 1 - Noroeste	Terminal Jardim Britânia	Terminal Pirituba	2
Área 2 - Norte	Terminal Casa Verde	Terminal Vila Nova Cachoeirinha	2
Área 3 - Nordeste	Terminal A. E. Carvalho	Terminal Aricanduva	4
	Terminal Penha	Terminal São Miguel	
Área 4 - Leste	Terminal Cidade Tiradentes	Terminal Itaquera II	3
	Terminal Vila Carrão		
Área 5 - Sudeste	Terminal Metropolitano São Mateus	Terminal Sacomã	3
	Terminal Sapopemba/Teotônio Vilela		
Área 6 - Sul	Terminal Grajaú	Terminal Parelheiros	3
	Terminal Varginha		
Área 7 - Sudoeste	Terminal Água Espraiada	Terminal João Dias	6
	Terminal Jardim Ângela	Terminal Guarapiranga	
	Terminal Capelinha	Terminal Santo Amaro	
Área 8 - Oeste	Terminal Campo Limpo		1
Área Central	Terminal Amaral Gurgel	Terminal Parque Dom Pedro II	8
	Terminal Mercado	Terminal Vila Prudente	
	Terminal Princesa Isabel	Terminal Lapa	
	Terminal Bandeira	Terminal Pinheiros	
Total			32

Fonte: SPTrans.

c) Trânsito

As ações desenvolvidas pelo município voltadas ao planejamento e implantação, nas vias e logradouros do Município, da operação do sistema viário, com o fim de assegurar maior segurança e fluidez do trânsito, estão estritamente relacionadas às operações da CET, sociedade por ações, de economia mista, regida por seu estatuto e legislação aplicável, e que tem como acionista majoritária a Prefeitura do Município de São Paulo.

A seguir apresentamos algumas dessas ações.

c.1) Sinalização

- **Sinalização Horizontal**²⁶

²⁶ Manual de Sinalização Urbana, Volume 01 – Revisão 01 (CET).

É um subsistema da sinalização viária que utiliza linhas, marcações, símbolos e legendas pintados ou apostos sobre o pavimento das vias. Têm como função organizar o fluxo de veículos e pedestres; controlar e orientar os deslocamentos em situações com problemas de geometrias, topografia, ou frente a obstáculos; complementar os sinais verticais de regulamentação, advertência ou indicação. Em casos específicos tem poder de regulamentação.

Imagem 3 – Sinalização Horizontal



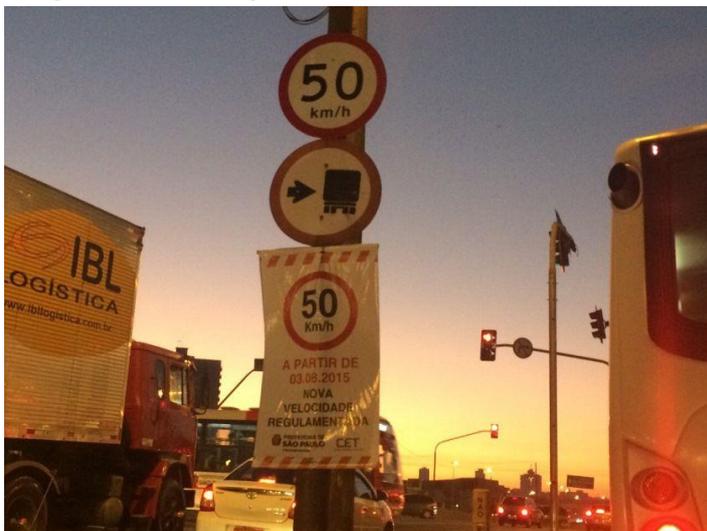
Fonte: CET.

- **Sinalização Vertical**²⁷

É um subsistema da sinalização viária cujo meio de comunicação está na posição vertical, normalmente em placa, fixado ao lado ou suspenso sobre a pista, transmitindo mensagem de caráter permanente, eventualmente, variáveis, através de legendas e/ou símbolos previamente reconhecidos e legalmente instituídos.

²⁷ Manual de Sinalização Urbana, Volume 01 – Revisão 01 (CET).

Imagem 4 – Sinalização Vertical



Fonte: CET.

- **Sinalização Semafórica**²⁸

A sinalização semafórica é um subsistema da sinalização viária que se compõe de indicações luminosas acionadas alternada ou intermitentemente através de sistema eletro/eletrônico, cuja função é controlar os deslocamentos.

Imagem 5 – Sinalização Semafórica



Fonte: CET.

²⁸ Manual de Sinalização Urbana, Volume 01 – Revisão 01 (CET).

c.2) Operação de Tráfego

Segundo o Código de Trânsito Brasileiro - CTB, de 1997, operação de trânsito é o "monitoramento técnico baseado nos conceitos de Engenharia de Tráfego, das condições de fluidez, de estacionamento e parada na via, de forma a reduzir as interferências tais como veículos quebrados, acidentados, estacionados irregularmente atrapalhando o trânsito, prestando socorros imediatos e informações aos pedestres e condutores".

Em outras palavras, a operação de trânsito é uma atividade desenvolvida por profissional tecnicamente capacitado para monitorar o sistema viário e, sempre que necessário, intervir de imediato para assegurar as melhores condições de tráfego e segurança aos usuários do sistema, sejam eles pedestres, condutores ou passageiros.

Imagem 6 – Agente operacional da CET



Fonte: CET.

A operação diária do trânsito é certamente o produto mais visível e um dos mais importantes da companhia.

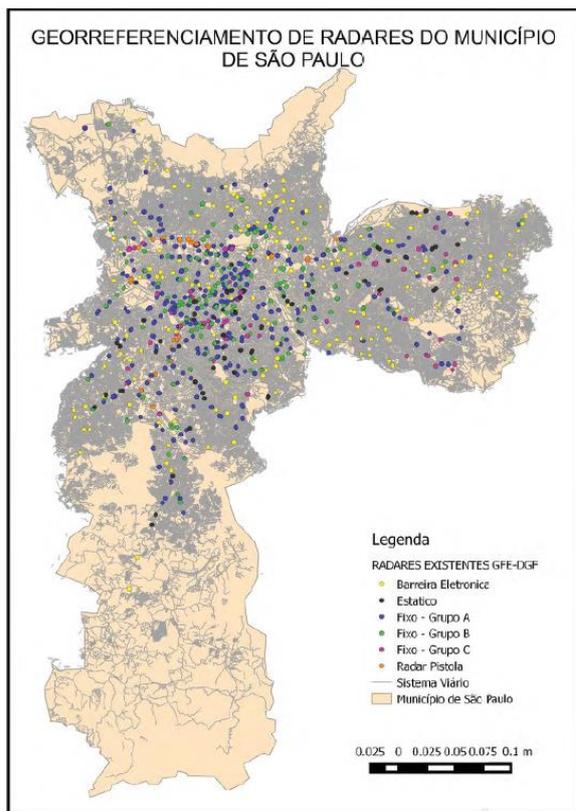
O "marronzinho", designação popular do agente operacional da CET, devido à cor de seu uniforme, personifica a empresa em sua atuação em campo e constitui a linha de frente em se tratando da interação com o público.

c.3) Fiscalização de Trânsito

Considerando a municipalização da autoridade de trânsito, também faz parte do escopo da companhia a atuação na fiscalização das leis estabelecidas pelo CTB.

A fiscalização eletrônica em São Paulo, se dá a partir de 2014, por meio de contratos firmados entre a Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes (SMT) e empresas especializadas em serviços de fiscalização automática de trânsito e de fornecimento de dados de tráfego, com a implantação de equipamentos/sistemas fixos e barreiras eletrônicas, e de serviços de fiscalização automática de trânsito com equipamentos radares estáticos, de acordo com as especificações técnicas adotadas.

Imagem 7 – Radares Eletrônicos



Fonte: Boletim Técnico nº 60 da CET.

3.2.1.4. Fiscalizações Realizadas

A seguir será apresentada uma síntese dos principais achados de auditoria oriundos das fiscalizações realizadas por este Tribunal no exercício de 2019 que tiveram como objeto as matérias relacionadas aos produtos e serviços ofertados pelo município no contexto da função transportes.

a) Desempenho Operacional SPTrans²⁹

A Lei Municipal nº 13.241, que dispõe sobre a organização dos serviços do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros na Cidade de São Paulo, estabelece em seu art. 29 que o planejamento, gerenciamento e a fiscalização do Sistema de Transporte cabem a SPTrans, remunerada mediante contrato com a PMSP.

Nesse sentido, foi realizada auditoria sobre o desempenho operacional da SPTrans relativo ao exercício de 2019, a qual concluiu que a SPTrans não cumpre adequadamente uma de suas mais importantes atribuições institucionais, que é a fiscalização do Sistema Municipal de Transporte Coletivo, com graves prejuízos operacionais decorrentes da má qualidade dos serviços prestados aos munícipes desta Cidade, em infringência ao artigo 29, inciso II, da Lei Municipal nº 13.241/01.

Tal conclusão se deu a partir das seguintes constatações:

- Ao longo do exercício de 2019 foram descumpridas 2.054.534 viagens pelos concessionários de ônibus. Tal fato representou o pagamento de cerca de R\$ 138,1 milhões pelos custos variáveis não incorridos, uma vez que estas viagens não foram cumpridas, o que representa cerca de R\$ 67,24 por viagem;

²⁹ Desempenho Operacional SPTrans, eTCM 16.769/2019.

- Como consequência dos descumprimentos de viagens/partidas, os usuários ficam sujeitos a intervalos prolongados entre partidas, tendo sido constatado a ocorrência de diversos intervalos superiores a uma hora, para os quais a SPTrans não adota procedimentos de fiscalização;
- Entre janeiro e dezembro de 2019, as empresas ofertaram em média 88,4% dos lugares programados, demonstrando que há falha na especificação do serviço por superestimação do número de oferta de lugares ou por má definição da tecnologia veicular. A demanda média de máximo carregamento correspondeu a 47,6% dos lugares ofertados no exercício de 2019;
- Houve descumprimentos da idade média da frota dos concessionários, em desacordo com o limite máximo permitido nos respectivos contratos;
- Houve descumprimentos dos percentuais mínimos de veículos com ar condicionado exigidos nos respectivos contratos;
- Houve descumprimento dos requisitos de acessibilidade previstos no contrato;
- Os exames por amostragem revelaram que o Cadastro Infotrans, gerenciado pela SPTrans, não comprova a vinculação da tripulação com a respectiva concessionária, com infringência ao inciso IV, artigo 9º da LM nº 13.241/01, c.c. o parágrafo único, artigo 4º do DM 58.200/18, e descumprimento da cláusula quarta dos atuais contratos de concessão;
- Parte considerável dos 2 milhões de viagens descumpridas pode ter sua origem no excesso de tempo parado dos veículos, que foi a causa de quase 1 milhão de alertas emitidos pelo Sistema Integrado Monitoramento (SIM) no mesmo período;

- 45,5% do total de reclamações são relativas à tripulação, cujas causas são: “Motorista não atender sinal embarque/desembarque”, “Tratar o público em geral com falta de respeito”, “Velocidade incompatível/manobras bruscas” e “Não aguardar finalização do embarque/desembarque”; e
- 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.

b) Desempenho Operacional CET³⁰

Faz parte da estrutura administrativa do município de São Paulo a Companhia de Engenharia de Tráfego (CET), a quem cabe planejar e implantar, nas vias e logradouros do Município, a operação do sistema viário, com o fim de assegurar maior segurança e fluidez do trânsito.

Nesse sentido, foi realizada auditoria sobre o desempenho operacional da CET relativo ao exercício de 2019. Tal auditoria, constatou, dentre outros apontamentos, o seguinte:

- Houve aumento na implantação de sinalização em comparação com 2018. 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;
- 61,9% das falhas semaforicas analisadas, no período de setembro de 2017 a junho de 2019, foram registradas no sistema com causas de código “09” (outros) ou “00” (sem preenchimento). Dessa forma, não é

³⁰ Desempenho Operacional CET, eTCM 3801/2020.

possível conhecer as principais causas das falhas semafóricas, o que dificulta a tomada de ações que visem a reduzir as falhas;

- A expressiva espera para a emissão de Ordens de Serviços (OSs) destinadas à solução dos problemas de menor gravidade (P2 e P3) aceleram processos de deterioração dos equipamentos, reduzindo sua vida útil até o completo comprometimento operacional dos dispositivos afetados, tornando os reparos mais onerosos, além dos evidentes prejuízos incalculáveis à segurança e fluidez do tráfego nas zonas de influência dessas falhas;
- A média das OSs encerradas como “nada consta” ficou em 17,8% no período (setembro de 2017 a junho de 2019). Entretanto, constatamos que houve aumento dessas ocorrências ao longo do período analisado;
- Dos atendimentos a falhas do tipo P1 realizados no período destacado (setembro de 2017 a junho de 2019), 24,12% foram complementados com “segundo atendimento”, elevando o tempo médio de solução dessas falhas de 2h00 para 3h46. Os prejuízos temporais decorrentes dessa realidade são incalculáveis para uma cidade do porte de São Paulo.

c) Auditoria Operacional de Semáforo³¹

No exercício de 2019, foi realizada auditoria operacional com o objetivo de realizar um diagnóstico dos principais aspectos relacionados à sinalização semafórica, com ênfase na dinâmica da operação, nas causas das falhas, na atual modelagem contratual e nos tipos de tecnologia disponíveis no setor.

Tal auditoria, contatou, dentre outros, os seguintes fatos:

- Preenchimento incorreto das causas de falhas por quem executa a manutenção dos equipamentos semafóricos;

³¹ Auditoria Operacional de Semáforos, eTCM 5.872/2019.

- Inobservância da disposição contratual quanto ao atendimento de prioridade 1 (mais urgentes) no serviço de manutenção semafórica, considerando o horário de início do serviço ao invés do horário de término para fins de penalização das empresas contratadas;
- Inobservância da disposição contratual quanto aos critérios de abertura de segundo atendimento;
- Ausência de manutenção preventiva do parque semafórico é responsável por parcela significativa das falhas semafóricas ocorridas na cidade;
- Diante da escassez de recursos orçamentários, a centralização semafórica em tempo fixo é a solução ótima a ser implantada na cidade, uma vez que ela abriga recursos capazes de identificar rapidamente falhas, além de permitir a operação remotamente, com custo de implantação e manutenção mais baixo que o de tempo real; e
- A centralização semafórica sem cabos via GPRS (General Packet Radio Services) é uma alternativa viável à centralização via cabos ao mitigar os riscos de falhas causadas por furto e vandalismo de cabos, além de ter baixo custo de implantação e manutenção.

d) Auditoria Extraplano no Sistema de Bilhetagem Eletrônica³²

O Sistema de Bilhetagem Eletrônica (SBE) é um sistema de gestão financeira das receitas do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros do Município de São Paulo, implantado em 2004 pela SPTrans.

No exercício de 2019, foi realizada auditoria extraplano com o objetivo de analisar o esforço empregado no combate à corrupção de cada modalidade de pagamento (dinheiro ou crédito eletrônico) e sua relevância frente ao sistema.

³² Auditoria Extraplano no Sistema Bilhetagem Eletrônica, eTCM 10.140/2019.

Essa auditoria constatou, dentre outros, os seguintes fatos:

- O prejuízo ao erário nos meses de janeiro, maio e setembro de 2019 com a utilização de créditos fictícios foi de pelo menos R\$ 4.202.550,13;
- O prejuízo ao erário no período de janeiro a outubro de 2019 com a utilização indevida de gratuidades foi de pelo menos R\$ 460.189,76;
- De uma amostra aleatória de 2.500 cartões da Lista Vermelha para os quais se analisou se tiveram uso tarifado após sua identificação pelas rotinas, 258 realizaram no total 2.744 usos após sua inclusão, sumarizando R\$ 9.712,53 de usos indevidos, ou seja, 10,6 usos no valor médio de R\$ 37,52 por cartão;
- Foram identificados, no mês de setembro de 2019, 79.130 cartões carregados com créditos fictícios que não foram incluídos na Lista Vermelha até 12.12.19. O valor do prejuízo causado por esses cartões nos meses de janeiro, maio e setembro de 2019 foi de R\$ 2.154.235,33;
- Nos meses de janeiro, maio e setembro de 2019, 17.947 cartões que estavam inseridos na Lista Vermelha ainda assim foram capazes de utilizar o serviço de transporte coletivo com créditos fictícios. O valor do prejuízo causado por esses cartões no período analisado foi de R\$ 740.930,00;
- Há 41 cartões sem registro no SBE que realizaram 4.023 transações nos meses de janeiro, maio e setembro de 2019, no valor de R\$ 16.713,40. Essas transações também apresentam características de uso indevido, uma vez que não deveria ser possível utilizar o serviço de transporte coletivo com cartões com numeração adversa dos cartões oficiais;
- A existência de cartões fraudados não incluídos na Lista Vermelha, e de cartões inseridos em Lista Vermelha capazes de utilizar o serviço de

transporte coletivo, representa falhas graves que requerem medidas imediatas da SPTrans para sua solução;

- O Ciclo de Gestão de Riscos adotado no Sistema de Bilhetagem Eletrônica demonstra-se inapropriado, o que acarreta riscos à continuidade da prestação do serviço de transporte coletivo, em infringência ao art. 22 da Lei Federal nº 8.078/90 c/c art. 10 da Lei Federal nº 7.783/89;
- Os módulos do Sistema de Bilhetagem Eletrônica possuem bases de dados distintas, o que pode levar a duplicidades e inconsistências dentro do próprio sistema, diminuindo sua confiabilidade;
- Os cartões *smart card* dos modelos Classic e Plus com nível de segurança *Security Level 1* usados como Bilhete Único são obsoletos; e
- Fragilidade de controle no procedimento de alteração da fotografia do cadastro dos estudantes permitindo utilizações indevidas dos Cartões.

3.2.2. Programa “Direitos da Pessoa com Deficiência”

O programa “Direitos da Pessoa com Deficiência” está inserido no contexto da Função Transportes por meio da ação “Transporte de Pessoas com Deficiência ou Mobilidade Reduzida - Atende”.

O Atende é uma modalidade de transporte porta a porta, gratuito aos seus usuários, com regulamento próprio, oferecido pela Prefeitura do Município de São Paulo, gerenciado pela São Paulo Transporte S.A. e operado pelas empresas de transporte coletivo do município de São Paulo e cooperativas de

táxis acessíveis. Esse serviço possui significativa relevância social e foi instituído por meio da Lei Municipal nº 16.337/15³³.

Destina-se às pessoas com autismo, surdocegueira ou deficiência física com alto grau de severidade e dependência. Funciona no horário das 7h às 20h, de segunda-feira a domingo, excetuando-se os feriados. O atendimento é prestado a clientes cadastrados, com uma programação pré-agendada de viagens.

Além do atendimento porta a porta a clientes cadastrados, o Atende+ oferece atendimentos nos fins de semana, denominados de "eventos aos fins de semana". Neste tipo de serviço, os pedidos de transporte são feitos diretamente pelas instituições que trabalham com pessoas com deficiência (com, no mínimo, dez dias de antecedência). As instituições precisam efetuar cadastro prévio na SPTrans.

O Atende+ tem veículos devidamente adaptados e roda cerca de um milhão de quilômetros/mês³⁴.

Quadro 15 – Programa Direitos da Pessoa com Deficiência

Programa Direitos da Pessoa com Deficiência							
Projetos	Medida	FÍSICO			FINANCEIRO (em Reais)		
		Planejado	Realizado (%)		Planejado	Realizado (%)	
			Ano	Acumulado		Ano	Acumulado
Transporte de Pessoas com Deficiência ou Mobilidade Reduzida - ATENDE (4705)	Un ³⁵	1.828	21,9%	44,6%	R\$ 405.868.953,00	22,4%	43,0%
Total da Função					R\$ 405.868.953,00	22,4%	43,0%

Fonte: Ábaco (sistema de informações do TCM) (Consulta em 09.06.20)

Em termos financeiros, foi previsto o montante de R\$ 405.868.953, para o período de 2018-2021, sendo R\$ 101.637.384,00, para o exercício 2019, com

³³ Art. 1º Fica instituído o Serviço de Atendimento Especial - Serviço Atende, destinado a transportar gratuitamente pessoas que não possuem condições de mobilidade e acessibilidade autônoma aos meios de transportes convencionais ou que possuam grandes restrições ao acesso e uso de equipamentos e mobiliários urbanos, com: I - deficiência física, temporária ou permanente; II - transtornos do espectro do autismo; e III - surdocegueira.

³⁴ <http://www.sptrans.com.br/atende/sobre-o-atende>

³⁵ Quantidade de veículos disponibilizados.

objetivo de custear o serviço prestado mediante uma frota média de 469 veículos nesse ano³⁶.

Considerando o valor liquidado em 2019 (R\$ 91.074.298,75) observa-se que o montante de recursos realizados ficou muito próximo da meta prevista no PPA.

Em termos de meta física, o desempenho no exercício de 2019 esteve muito próximo da meta estabelecida no PPA, foram disponibilizados 401 veículos de transporte enquanto a meta era de 469 veículos, ou seja, 85,5%.

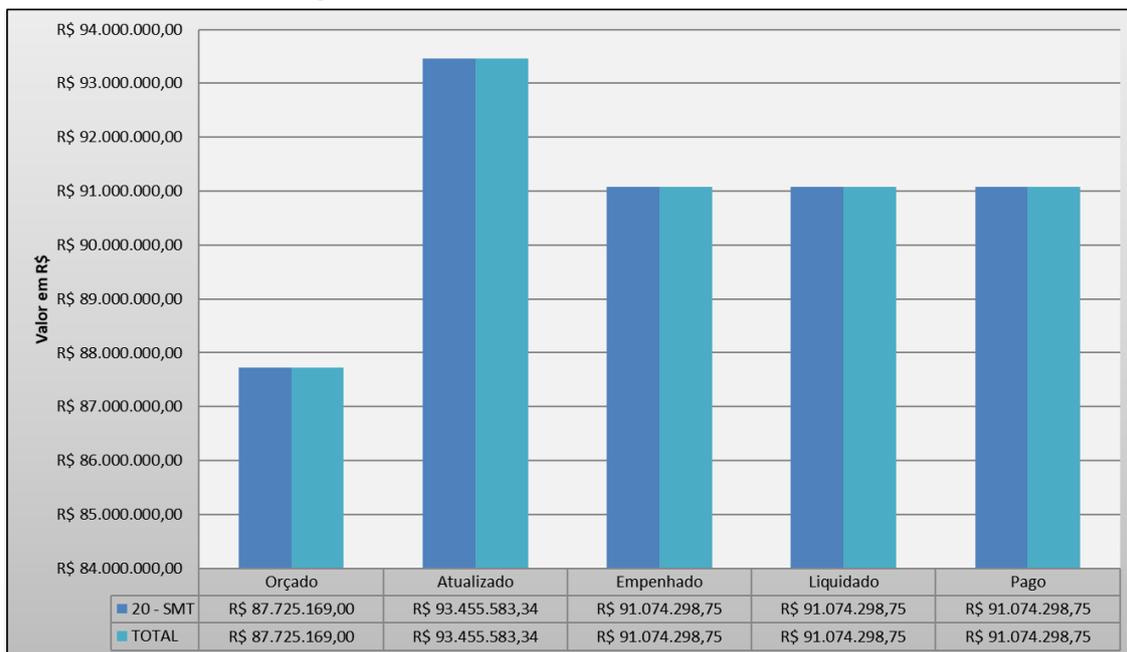
3.2.2.1. Gestão / Execução Orçamentária

O orçamento do programa Direitos da Pessoa com Deficiência foi gerido/executado por apenas uma unidade orçamentária, a Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes (SMT).

O gráfico a seguir apresenta em números a gestão/execução do orçamento do pela SMT.

³⁶ Meta 2018: 421; Meta 2019: 469; Meta 2020: 469; e Meta 2021: 469. Total PPA: 1.828.

Gráfico 7 – Gestão do Programa Direitos da Pessoa com Deficiência – 2019



Fonte: Ábaco (sistema de informações do TCM) (Consulta em 09.06.20)

Conforme revelam os dados, no tocante à dotação prevista para a ação “4705 - Transporte de Pessoas com Deficiência ou Mobilidade Reduzida – Atende”, no orçamento do exercício de 2019, houve execução de 103,81%³⁷ dos recursos inicialmente previstos na LOA.

3.2.2.2. Indicadores de Desempenho

Não foi encontrada na legislação que rege o serviço Atende a indicação de parâmetro objetivo para avaliação do desempenho do mesmo, quer seja em termos quantitativos quanto qualitativos.

Segundo a SPTrans, gestora dos serviços, no exercício de 2019 foi realizada pesquisa de satisfação, pela própria entidade, junto aos usuários do serviço, com o objetivo de avaliar o Atende. Essa pesquisa³⁸ foi realizada sobre amostra contendo 288 casos extraídos do banco de dados dos usuários do Atende+, a

³⁷ Percentual Executado = $(R\$ 91.074.298,75 \div R\$ 87.725.169,00) \times 100 = 96,1\%$.

³⁸ Relatório de pesquisa: Avaliação do Serviço Atende+ (RP 13/2019).

qual foi segmentada pelo tipo de veículo: van e por táxi especial e, nestes, os tipos de deficiência.

A pesquisa se deu através de entrevistas por telefone, nos meses de julho e agosto de 2019, com os próprios usuários ou, em alguns casos, com os seus responsáveis legais. O perfil da amostra foi o seguinte:

- Sexo – 58,33% masculino e 41,67% feminino;
- Renda Média – R\$ 1.778,89;
- Idade Média – 34,5 anos;
- Tempo de Utilização Médio – 05 anos; e
- Finalidade de Uso – Tratamentos motores (55,74%) e Tratamentos de autismo (41,67%).

O quadro a seguir apresenta os dados relativos à satisfação geral dos usuários.

Quadro 16 – Satisfação dos Usuários Atende

Pesquisa de Satisfação Atende		
Quesito	Nota Média	
	2018	2019
Motoristas	9,5	9,41
Veículos*	99,6%	99,6%
Central de Atendimento	8,2	8,4
Média Gral de Satisfação	9,5	9,2

Fonte: SPTrans

(*) Percentual de aprovação.

Conforme indica a pesquisa, os usuários aprovam o programa Atende.

3.2.2.3. Produção de Serviços

O Transporte de Pessoas com Deficiência ou Mobilidade Reduzida - Atende (4705) é realizado em duas modalidades: “atendimento porta a porta” e “eventos aos finais de semana”.

O quadro a seguir reproduz os números programa no exercício de 2019.

Quadro 17 – Atende – Porta a Porta

Dezembro	Frota		Usuários Transportados		
	Cadastrada	Operacional*	Cadastrados	Acompanhantes	Total
2016	388	372	888.321	561.842	1.450.163
2017	430	414	873.443	552.064	1.425.507
2018	440	415	839.455	549.109	1.388.564
2019	426	401	858.762	582.438	1.441.200

Fonte: SPTrans.

Os dados, segundo informado, já estariam livres das viagens canceladas/suspensas a pedido dos usuários.

3.3. Responsável pelas áreas auditadas

Nome	Cargo
Bruno Covas Lopes	Prefeito
Edson Caram	Secretário Municipal de Mobilidade e Transportes

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 8.987/95³⁹;

39 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;

⇒ Artigo 8º, inciso III, alíneas a, b e c da Lei Municipal nº 13.241/01⁴⁰;

- 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 9.503/97⁴¹;

⇒ Artigo 80 da Lei Federal nº 9.503/97⁴²;

⇒ Artigo 90, § 1º da Lei Federal nº 9.503/97⁴³.

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);
- 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); e

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; [...].

40 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; [...].

41 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.

42 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.

43 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.

- 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).

5. SÍNTESE

A Função Transportes está inserida na legislação no contexto de Mobilidade Urbana.

O Plano Diretor Estratégico (PDE), no art. 225, define o Sistema de Mobilidade como o conjunto organizado e coordenado dos modos de transporte, serviços, equipamentos, infraestruturas e instalações operacionais, necessários à ampla mobilidade de pessoas e deslocamento de cargas pelo território municipal.

O compromisso da gestão municipal com a Função Transportes está manifestado no planejamento municipal por meio do PPA.

Este, que é o maior instrumento de planejamento da esfera pública, está estruturado em torno de programas de governo, com os quais se busca o alcance dos objetivos das políticas públicas nele consignados.

Os recursos direcionados à Função Transportes estão distribuídos no PPA 2018-2021 em torno de 06 (seis) Programas de Governo, dos quais, apenas 03 (três) possuem ações diretamente voltadas para a mobilidade urbana. São eles, o Programa de Melhoria da Mobilidade Urbana Universal, o Programa de Requalificação e Promoção da Ocupação dos Espaços Públicos e o Programa de Direitos da Pessoa Com deficiência.

Há absoluta concentração dos recursos no Programa de Melhoria da Mobilidade Urbana Universal, tendo respondido por 94% do orçamento da Função Transportes no exercício de 2019.

O Programa de Direitos da Pessoa com Deficiência, embora represente uma fatia muito pequena do orçamento da Função, 2%, possui uma relevância social muito grande.

Em se tratando do orçamento de 2019, a Função Transportes teve despesas fixadas na LOA no montante de R\$ 5.420.517.726,35, já consideradas as atualizações ocorridas ao longo do exercício.

O orçamento do Programa de Melhoria da Mobilidade Urbana Universal, liquidado no exercício de 2019 (R\$ 4.589.825.675,16), foi gerido/executado em 07 unidades orçamentárias, com destaque para a Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes (SMT) e o Fundo Municipal de Desenvolvimento de Trânsito (FMDT), que foram responsáveis por 73,69% e 24,54%, respectivamente, dos recursos do Programa efetivamente utilizados no exercício.

Os gastos do programa estiveram fortemente concentrados em torno de 03 (três) ações:

- **Compensações tarifárias do sistema de ônibus (63,87%):** esta ação corresponde aos valores transferidos pelo município às empresas que operam o sistema coletivo de passageiros, as empresas de ônibus, principalmente;
- **Serviços de engenharia de tráfego (16,9%):** ação que possui estreita relação com os serviços prestados pela CET na gestão/operação/fiscalização do tráfego nas vias municipais; e
- **Operação e manutenção do Sistema municipal de transporte coletivo (5,15%):** ação que possui estreita relação com os serviços prestados pela SPTTrans na função de gestora/fiscal do sistema municipal de transporte coletivo.

Por meio do programa Melhoria da Mobilidade Universal a PMSP oferta serviços ao público, que, de acordo com a sua natureza, para fins didáticos, podem ser em três gêneros: transporte coletivo de passageiros, estrutura viária e trânsito.



Transporte Coletivo de Passageiros

- Compensações tarifárias do sistema de ônibus (4701);
- Operação e manutenção do sistema municipal de transporte coletivo (4700); e
- Aumento de Capital da SPTrans (3745).



Estrutura Viária

- Construção de Terminais de Ônibus (1095);
- Ampliação, Reforma e Requalificação de Cicloviás, Ciclofaixas e Ciclorrotas (1098);
- Construção de Corredores de Ônibus (1099);
- Ampliação, Reforma e Requalificação de Corredores de Ônibus (1100); e
- Manutenção de Cicloviás, Ciclofaixas e Ciclorrotas (2098).



Trânsito

- Manutenção e Operação do Policiamento de Trânsito (4656);
- Operação e Manutenção da Sinalização do Sistema Viário (4658);
- Serviços de Engenharia de Tráfego (4702);
- Operação e Manutenção do Controle e Fiscalização de Tráfego (4703); e
- Manutenção e Operação Semafórica (6841).

O desempenho da PMSP na prestação de tais serviços, no exercício de 2019, pode ser verificado por meio das ações de fiscalização executadas pela Auditoria deste tribunal além de avaliação realizada pela própria administração.

Nesse sentido, constatou-se que a Administração Municipal não cumpre adequadamente a fiscalização do Sistema Municipal de Transporte Coletivo, expondo-o a riscos de transtornos operacionais decorrentes da má qualidade dos serviços prestados.

O descumprimento de viagens consta entre as principais reclamações dos usuários, comprometendo a segurança e a confiabilidade do Sistema Municipal de Transporte Coletivo, além de acarretar ganhos indevidos às empresas operadoras do Sistema. Auditorias realizadas por este Tribunal demonstram que os descumprimentos de viagens ocorrem sistemática e reiteradamente, sendo apontados desde o exercício 2010.

No entanto, apenas em 2019 o total de viagens descumpridas pelas empresas operadoras totalizou 2.054.534⁴⁴.

⁴⁴ Desempenho Operacional SPTrans (eTCM 16769/2019).

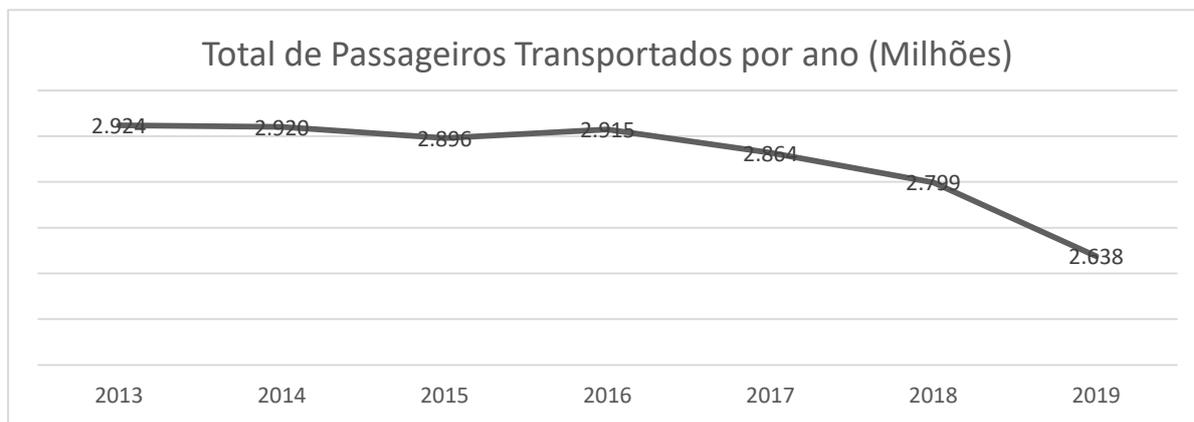
Como decorrência dos descumprimentos de viagens programadas, surge também a diferença entre a quilometragem programada e a verificada via monitoramento. Ao longo de 2019 aproximadamente 39,3 milhões de quilômetros deixaram de ser percorridos/ofertados à população.

Tais fatos representam o pagamento de cerca de R\$ 138,1 milhões pelos custos variáveis não incorridos, uma vez que estas viagens não foram cumpridas, o que representa cerca de R\$ 67,24 por viagem.

Há ainda deficiências relacionadas à frota de veículos, como a condição dos veículos, manutenção, e ausência de equipamentos obrigatórios (AVL, ar condicionado e acessibilidade), portanto, trata-se de deficiência grave na operação do Sistema Municipal de Transporte Coletivo.

A quantidade de passageiros transportados vem apresentando sucessivas reduções desde o exercício de 2016, tendo perdido em torno de 277 mil passageiros nesse período, conforme se verifica no gráfico a seguir.

Gráfico 8 – Passageiros Transportados (2013 a 2019)



Fonte: eTCM 16769/2019 (Desempenho Operacional SPTTrans).

Há deficiências no acompanhamento e fiscalização dos contratos relacionados ao Sistema de Bilhetagem Eletrônica (SBE).

A prestação do serviço de trânsito apresentou evolução em relação ao exercício de 2018, embora também apresente deficiências e/ou falhas de ordem qualitativa e quantitativa.

A implantação de sinalização horizontal teve aumento de 20,2% entre 2018 e 2019, em termos quantitativos. Já em relação a 2016 houve redução de 10,2%. Quanto à sinalização vertical, observa-se o mesmo movimento: queda de 22,1% em relação a 2016 e aumento de 17,3% em relação a 2018.

Observou-se queda de 21,4% no índice de lentidão relativo ao pico da manhã, caindo de 98KM em 2018 para 77KM em 2019. O mesmo comportamento foi observado no pico da tarde, que passou de 91km em 2018 para 85 em 2019, representando queda de 6,6%.

Houve queda de 7,6% na quantidade de mortes no trânsito, tendo como principal responsável a redução do número de mortes de motociclistas (-21%). Todavia, houve aumento expressivo no número de mortes de ciclistas (72,2%).

Quadro 18 - Número Absoluto de Mortes no Trânsito

	Pedestres	Motoristas/ Passageiros	Motociclistas	Ciclistas	Todos Usuários
2015	419	172	370	31	992
2016	369	173	332	33	907
2017	331	118	311	37	797
2018	349	115	366	19	849
2019 (est.)*	358	105	289	33	784
Δ 2019/2018	2,5%	-8,9%	-21,0%	72,2%	-7,6%

Fonte: Relatório de Desempenho Corporativo 2019 – CET

*Estimativa realizada para 2019 utilizando a média de janeiro a novembro como dados de dezembro

Embora tenha ocorrido queda na quantidade de mortes no trânsito, a meta 24.1 do Programa de Metas⁴⁵ ainda está longe de ser alcançada.

⁴⁵ Meta 24.1: Reduzir em 13,7% o índice de mortes no trânsito (de 6,95 para 6,0 mortes para cada 100 mil habitantes). No relatório de Desempenho Operacional da CET calculamos a média dos 11 meses de 2019 disponíveis e obtivemos o valor de 6,87.

O programa “Direitos da Pessoa com Deficiência” está inserido no contexto da Função Transportes por meio da ação “Transporte de Pessoas com Deficiência ou Mobilidade Reduzida - Atende”.

Durante o exercício de 2019 foram transportadas 1.441.200 pessoas, sendo 858.762 beneficiários e 582.438 acompanhantes, conforme dados da SPTrans. Considerando o total anual, foram transportadas 299,5 pessoas por veículo/mês no Atende. No exercício de 2019 foi realizada pesquisa de satisfação, pela própria SPTrans, junto aos usuários do serviço, com o objetivo de avaliar o Atende, cujo resultado apurado foi de que os usuários aprovam o programa.

Não foi encontrada na legislação, que rege o serviço Atende, a indicação de parâmetro objetivo para avaliação do desempenho do mesmo, quer seja em termos quantitativos ou qualitativos.

Em 23.06.20

FREDY HENRIQUE MILLER
Agente de Fiscalização

De acordo,

ANTONIO ALMEIDA DE SOUSA
Equipe de Fiscalização e Controle 09
Supervisor

ARI DE SOEIRO ROCHA
Coordenador Chefe de Fiscalização
e Controle V

De acordo,

LÍVIO MÁRIO FORNAZIERI
Subsecretaria de Fiscalização e Controle
Subsecretário

44102020AN26RT001-19