Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Processo	-	TC/000368/2007
Auditada	-	Secretaria Municipal de Transportes (atual Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes)
Objeto	-	Auditoria Programada – Avaliar, dentro do Programa "Mobilidade e Acessibilidade ", a abrangência e efetividade da implantação do Sistema de Bilhete Único, para cumprir determinações constantes do V. Acórdão de 23/07/2014

25ª Sessão Ordinária Não Presencial

AUDITORIA PROGRAMADA. SMT. Avaliação dentro do Programa Mobilidade e Acessibilidade, a abrangência e efetividade da implantação do Sistema de Bilhete Único. CONHECIDA. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos e relatados estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro EDUARDO TUMA.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em conhecer da auditoria e dos resultados alcançados em sede de execução de julgado, para fins de registro.

ACORDAM, à unanimidade, em deixar de fazer novas determinações à Secretaria Municipal de Transportes (atual Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes), considerando a conclusão da auditoria no sentido da impossibilidade de se atestar, por meio da documentação encaminhada, o cumprimento da determinação exarada no V. Acórdão.

ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar, após cumpridas as formalidades legais, o arquivamento dos autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros ROBERTO BRAGUIM – Revisor, MAURÍCIO FARIA e DOMINGOS DISSEI.

São Paulo, 21 de julho de 2021.

JOÃO ANTONIO – Presidente
EDUARDO TUMA – Relator

/affo

Assinado digitalmente por JOAO ANTONIO DA SILVA FILHO Data: 02/09/2021 18:22:55 -03:00 Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Assinado digitalmente por EDUARDO TUMA Data: 03/09/2021 10:57:11 -03:00 Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

3)TC 368/2007 - Secretaria Municipal de Transportes (atual Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes**)** - **Auditoria** - Avaliar, dentro do Programa "Mobilidade e Acessibilidade", a abrangência e efetividade da implantação do Sistema de Bilhete Único, tendo em vista o lapso temporal decorrido desde os exames "in loco" efetuados pela equipe técnica deste tribunal e a impossibilidade de se atestar, por meio da documentação encaminhada pela Origem, o cumprimento da determinação exarada no v. Acórdão, entendo, que os autos encontram-se em condições de serem submetidos à elevada apreciação do Conselheiro Relator (CAV)

RELATÓRIO

Cuida o presente de auditoria realizada no âmbito da Secretaria Municipal de Transportes com o objetivo de avaliar, dentro do dentro do Programa "Mobilidade e Acessibilidade", a abrangência e efetividade da implantação do Sistema de Bilhetagem Eletrônica.

As conclusões alcançadas pela equipe técnica encontram-se consubstanciadas no item 4 do relatório de fls. 45/77, e noticiam diversas possibilidades de fraudes ao Sistema de Bilhetagem Eletrônica, as quais foram agrupadas:

- ✓ *"Face às alterações mecânicas (validador, catraca, etc.);*
- ✓ *Uso indevido do Bilhete Único (diversas possibilidades); e*
- ✓ *Comércio irregular de créditos."*

Constataram que a fiscalização não pode ser exercida por empresas terceirizadas, por apresentarem interesses diferenciados e por ausência de legitimidade para o desempenho de funções próprias do Poder Público, destacaram:

- ✓ *"Descumprimento ao artigo 8º, III, alínea "b", da Lei Municipal nº 13.241/01, que prevê a fiscalização como atribuição do Poder Público.*
- ✓ *Descumprimento ao artigo 29, II, da Lei Municipal nº 13.241/01, que versa sobre a competência da SPTRANS para executar a fiscalização da prestação dos serviços."*

Tais constatações originaram as recomendações abaixo:

> *"1 – Avaliar a oportunidade e conveniência de adotar cadastro obrigatório para todos os cartões do tipo "comum", com identificação do nome e número de documento do usuário, visando minimizar as diversas ocorrências de fraude neste tipo de cartão.*
> *2 – Verificar a possibilidade de adotar novas tecnologias de controle nos casos de cartões de "gratuidades", entre elas a de identificação digital dos usuários, em face do elevado número de utilizações indevidas.*
> *3 – Avaliar a possibilidade de implementação de cartão para acompanhante de deficiente físico, de forma que a utilização deste cartão somente seja validada no sistema quando da utilização concomitante ao cartão principal (do próprio deficiente).*
> *4 – Verificar se o alto índice de pagamento da tarifa nas catracas, em dinheiro, corresponde à realidade operacional do sistema, ou pode derivar de procedimentos irregulares por parte dos operadores do sistema (fraudes, lavagem de dinheiro, etc.).*
> *5 – Avaliar a oportunidade e conveniência, visando diminuir a possibilidade de fraudes e, tendo em vista índice muito reduzido das viagens que correspondem a 3ª integração, em adotar o cartão cadastrado e personalizado também para os usuários que pretendam realizar mais do que duas integrações.*

> *6 – Avaliar a oportunidade e conveniência, visando à diminuição da movimentação de dinheiro arrecadado nas catracas e, tendo em vista a enorme rede de recarga de créditos do bilhete único, que seja desestimulada à utilização de cartão sem crédito, para pagamento em dinheiro na catraca e direito à realização de integrações.*
> *7 – Adotar medidas urgentes no sentido de que a fiscalização dos serviços de transporte na cidade de São Paulo seja realizada por empregados efetivos pertencente ao quadro da SPTRANS, de forma a se cumprir o que determina a Lei Municipal nº 13.241/01, encaminhando também solução quanto ao número insuficiente de componentes das equipes em face da enorme área e locais a serem fiscalizados."*

Oficiada (fl. 83), a Origem encaminhou a resposta de fls. 89/96, contendo esclarecimentos acerca dos itens constantes do relatório de auditoria.

Em face da alegações da Origem, a Auditoria reiterou as recomendações de nºs 4 a 7, bem como ratificou as infringências detectadas.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, em pronunciamento às fls. 108/112, acompanhou o posicionamento dos auditores da SFC no tocante à infringências relatadas, frisando que a atividade de fiscalização constitui função típica de Estado, que não pode ser objeto de terceirização.

A Procuradoria da Fazenda Municipal, às fls. 114/117, considerou que as informações trazidas pela Origem evidenciam que estão sendo adotadas as medidas cabíveis para regularização dos problemas existentes. No tocante à execução de serviços de fiscalização, discordou da conclusão da Auditoria, destacando que essa atividade era exercida por funcionários da SPTrans, que supervisionavam os trabalhos executados pelos contratados. Ao final, pleiteou o conhecimento e registro da fiscalização, sem embargo de recomendações que, a critério do Nobre Conselheiro Relator, possam ser dirigidas à Secretaria.

A Secretaria Geral, em manifestação de fls. 120/123, corroborou as conclusões precedentes da Auditoria e da AJCE, submetendo os presentes autos à apreciação do Nobre Conselheiro Relator, para conhecimento, registro e atendimento do disposto na Resolução nº 06/00, sem prejuízo de eventuais determinações e/ou recomendações consideradas apropriadas.

Após instrução, em 23/07/2014 foi proferido o Acórdão que decidiu pelo conhecimento da auditoria e dos resultados nela alcançados, com determinação à Secretaria Municipal de Transportes para que seja adotada a seguinte recomendação proposta pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle, endossada pela AJCE e SG:

> *"Adotar medidas urgentes no sentido de que a fiscalização dos serviços de transporte na cidade de São Paulo seja efetivada integralmente por empregados efetivos pertencentes ao quadro da SPTrans (e não por empresa terceirizada), de forma a se cumprir o que determina a Lei Municipal nº 13.241/2001, encaminhando também solução quanto ao número insuficiente de componentes das equipes em face da enorme área e locais a serem fiscalizados". (*fls. 140/141)

A Secretaria Municipal de Transportes encaminhou a documentação de fls. 146/157, contendo esclarecimentos prestados pela São Paulo Transportes.

A Coordenadoria V, às fls. 163/165v reiterou a conclusão de que "*o contrato entre a SPTrans e a SOCICAM, quanto à atividade de "apoio à fiscalização", configura terceirização ilícita por infringir o inciso II do artigo 37 da Constituição Federal, bem como os arts. 8º e 29 da Lei Municipal nº 13.241/2001 e em razão de permanecerem sem demonstração os quantitativos de pessoal de fiscalização e os estritos limites da atuação dos terceirizados*."

A Assessoria Jurídica de Controle Externo que, às fls. 167/170, concluiu pelo não atendimento da recomendação proferida por esta Corte de Contas no v. Acórdão de fls. 140/141.

A Procuradoria da Fazenda Municipal, às fls. 172/174, pleiteou ao Nobre Conselheiro Relator a remessa de ofício à Origem para ciência das conclusões da Auditoria e da AJCE.

A Origem prestou novos esclarecimentos às fls. 182/187, sobre os quais a Coordenadoria manifestou–se às fls. 191/193 onde reiterou sua conclusão precedente no tocante ao contrato entre a referida empresa e a SOCICAM, e, à vista dos poucos elementos fornecidos acerca do exercício de fiscalização por agentes concursados, concluiu que não é possível atestar se houve cumprimento da determinação proferida no v. Acórdão.

Cientificada da nova manifestação da Auditoria (fl. 196), a SPTrans encaminhou a documentação de fls. 200/227. A Secretaria Municipal de Transportes, em resposta aos ofícios de fls. 196/231, enviou os documentos de fls. 233/270.

A Coordenadoria V, em manifestação de fls. 272/273, manteve as conclusões precedentes. A Assessoria Jurídica de Controle Externo, às 275/277, acompanhou as conclusões da equipe técnica e entendeu que os presentes autos estão em condições de serem submetidos ao Nobre Conselheiro Relator para conhecimento e eventual deliberação.

A Procuradoria da Fazenda Municipal, às fls. 279/281, ressaltou a informação prestada pela Origem de que não há mais contrato com a SOCICAM e, desde abril, a atividade é realizada somente por funcionários da SPTrans. Nesse sentido, entende que restou claro a Municipalidade procurou resolver a questão, submetendo ao critério do Conselheiro Relator a possibilidade de melhor comprovação a respeito do exercício exclusivo da fiscalização por agentes concursados. Concluiu ter sido demonstrado que a finalidade do v. Acórdão foi alcançada, podendo os presentes autos serem arquivados, a critério do N. Conselheiro Relator.

A Secretaria Geral se manifestou nos seguintes termos:

> *"A auditoria realizada pela Coordenadoria V teve por objetivo avaliar, dentro do programa "Mobilidade e Acessibilidade", a abrangência e efetividade da implantação do Sistema de Bilhetagem Eletrônica. O escopo de trabalho foi direcionado para os procedimentos adotados pela SPTrans na fiscalização do referido sistema, com vista à detecção e prevenção de fraudes, abrangendo o exercício de 2006.*

Destacam-se, do relatório, as constatações sobre (i) diversos tipos de fraudes, em especial, a utilização indevida dos cartões relacionados às gratuidades, o que pode provocar evasão de receitas no Sistema de Transporte, e (ii) equipes de fiscalização compostas por funcionários de empresas terceirizadas da SPTrans, constituindo ilegalidade contra as funções inerentes ao Poder Público.

Durante a instrução processual, a Coordenadoria V apreciou os esclarecimentos apresentados pela Origem e concluiu pela reiteração parcial dos apontamentos feitos no relatório (itens 4, 5, 6 e 7), entendimento que foi acompanhado pela Assessoria Jurídica de Controle Externo e por esta Secretaria Geral.

Os autos foram submetidos ao Plenário deste E. Tribunal de Contas que, na 2.754ª Sessão Ordinária de 23/07/2014, prolatou o Acórdão de fls. 140/141, no qual restou decidido que a auditoria atingiu sua finalidade, sendo determinada à Origem a adoção da recomendação proposta pela SFC no sentido de adotar medidas para que a fiscalização dos serviços de transportes no âmbito do Município seja efetuada integralmente por empregados do quadro da São Paulo Transporte.

Cumpre notar, no Voto do Nobre Conselheiro Relator, o entendimento de que as informações disponibilizadas pela Secretaria Municipal de Transporte e SPTrans indicaram que foram adotadas as recomendações inicialmente propostas pela Auditoria nos itens 4,5,6 do relatório, remanescendo a irregularidade relativa à terceirização da atividade de fiscalização, item 7 do relatório.

Ciente do deliberado no v. Acordão, a Secretaria Municipal de Transportes informou que, a partir de abril de 2008, a fiscalização dos serviços do sistema de transporte coletivo de passageiros passou a ser realizada por empregados da SPTrans, estando a quantidade de profissionais para execução desse serviços ajustada e adequada de forma proporcional à quantidade de veículos em operação do sistema. Reforça que os serviços realizados pela SOCICAM constituem auxílio às atividades da empresa e não constituem atividade fim, acrescentando citações doutrinárias e legais para afastar a incidência do atributo de "poder de polícia" dos atos da referida contratada.

No entendimento da Auditoria, corroborado pela Assessoria Jurídica de Controle Externo, os argumentos da Origem não afastam a constatação de que havia trabalho terceirizado em atividade fiscalizatória, carecendo de elementos que demonstrem que os terceirizados realizavam somente atos materiais sob supervisão da SPTrans. Com relação ao ingresso de empregados por meio de concurso público, a Especializada constatou que, em abril de 2008, teve início o preenchimento de cargos com atribuições de fiscalização, porém, não restou demonstrada a alocação de novas equipes, bem como da atividade desempenhada pelos novos empregados e da substituição dos terceirizados.

Cumpre notar que o apontamento que ensejou a recomendação da Auditoria é resultado do acompanhamento efetuado nos dias 26 e 28/02/2007, nas áreas Leste e Sul, nos quais foi constatado que, dos 36 componentes das equipes responsáveis pela fiscalização, somente 7 pertenciam ao quadro de empregados da SPTrans, sendo os demais terceirizados contratados por empresas prestados de serviços. Trata-se de procedimento contrário às disposições da Lei Municipal nº 13.241/01 e que há vários exercícios vinha sendo apontado como irregularidade pela equipe técnica desta Corte, conforme consignado à fl. 71.

A PFM ressaltou que as informações apresentadas pela Origem evidenciam a adoção de providências para que a atividade de fiscalização fosse integralmente realizada por empregados da SPTrans, demonstrando o cumprimento do v. Acórdão, ficando a critério do N. Conselheiro a possibilidade de comprovação acerca do exercício exclusivo da fiscalização por agentes concursados.

Assim, tendo em vista o lapso temporal decorrido desde os exames "in loco" efetuados pela equipe técnica deste Tribunal e a impossibilidade de se atestar, por meio da documentação encaminhada

pela Origem, o cumprimento da determinação exarada no v. Acórdão, entendo, s.m.j., que os autos encontram-se em condições de serem submetidos à elevada apreciação do Nobre Conselheiro Relator, a fim de que, eventualmente, sejam realizadas novas determinações para o deslinde da questão."

É o Relatório

VOTO

Cuida o presente de auditoria realizada no âmbito da Secretaria Municipal de Transportes com o objetivo de avaliar, dentro do dentro do Programa "Mobilidade e Acessibilidade", a abrangência e efetividade da implantação do Sistema de Bilhetagem Eletrônica cujo escopo foi direcionado para os procedimentos adotados pela SPTrans na fiscalização do referido sistema, com vista à detecção e prevenção de fraudes, abrangendo o exercício de 2006.

De inicio cumpre informar que após regular instrução processual, a Coordenadoria V apreciou os esclarecimentos apresentados pela Origem e concluiu pela reiteração parcial dos apontamentos feitos no relatório (itens 4, 5, 6 e 7) a saber:

> *"4 – Verificar se o alto índice de pagamento da tarifa nas catracas, em dinheiro, corresponde à realidade operacional do sistema, ou pode derivar de procedimentos irregulares por parte dos operadores do sistema (fraudes, lavagem de dinheiro, etc.).*
> *5 – Avaliar a oportunidade e conveniência, visando diminuir a possibilidade de fraudes e, tendo em vista índice muito reduzido das viagens que correspondem a 3ª integração, em adotar o cartão cadastrado e personalizado também para os usuários que pretendam realizar mais do que duas integrações.*
> *6 – Avaliar a oportunidade e conveniência, visando à diminuição da movimentação de dinheiro arrecadado nas catracas e, tendo em vista a enorme rede de recarga de créditos do bilhete único, que seja desestimulada à utilização de cartão sem crédito, para pagamento em dinheiro na catraca e direito à realização de integrações.*
> *7 – Adotar medidas urgentes no sentido de que a fiscalização dos serviços de transporte na cidade de São Paulo seja realizada por empregados efetivos pertencente ao quadro da SPTRANS, de forma a se cumprir o que determina a Lei Municipal nº 13.241/01, encaminhando também solução quanto ao número insuficiente de componentes das equipes em face da enorme área e locais a serem fiscalizados."*

Os autos foram submetidos ao Plenário que, na 2.754ª Sessão Ordinária de 23/07/2014, prolatou o Acórdão de fls. 140/141, no qual restou decidido que a auditoria atingiu sua finalidade, sendo determinada à Origem a adoção da recomendação proposta pela SFC no sentido de:

> "*Adotar medidas urgentes no sentido de que a fiscalização dos serviços de transporte na cidade de São Paulo seja efetivada integralmente por*

> *empregados efetivos pertencentes ao quadro da SPTrans (e não por empresa terceirizada), de forma a se cumprir o que determina a Lei Municipal nº 13.241/2001, encaminhando também solução quanto ao número insuficiente de componentes das equipes em face da enorme área e locais a serem fiscalizados". (*fls. 140/141)

A Origem encaminhou a resposta contendo esclarecimentos acerca dos itens constantes do relatório de auditoria.

A Coordenadoria V quanto as sugestões contidas no venerando Acórdão concluiu que "*permanecerem sem demonstração os quantitativos de pessoal de fiscalização e os estritos limites da atuação dos terceirizados*."

No entanto, quanto às determinações do Pleno entendeu que *"tendo em vista o lapso temporal decorrido desde os exames "in loco" efetuados pela equipe técnica deste Tribunal e a impossibilidade de se atestar, por meio da documentação encaminhada pela Origem, o cumprimento da determinação exarada no v. Acórdão, entendo, s.m.j., que os autos encontram-se em condições de serem submetidos à elevada apreciação do Nobre Conselheiro Relator, a fim de que, eventualmente, sejam realizadas novas determinações para o deslinde da questão."*

A Assessoria Jurídica de Controle Externo e a Secretaria Geral, corroboraram as conclusões precedentes da Subsecretaria de Fiscalização e Controle.

Face ao exposto e com base nas manifestações da Subsecretaria de Fiscalização e Controle, da Assessoria Jurídica de Controle Externo, e da Secretaria Geral, cujos fundamentos adoto como razão de decidir CONHEÇO DA AUDITORIA e dos resultados alcançados em sede de execução de julgado, para fins de registro.

Diante da conclusão da Auditoria no sentido da *"impossibilidade de se atestar, por meio da documentação encaminhada pela Origem, o cumprimento da determinação exarada no v. Acórdão"* deixo de fazer novas determinações.

Cumpridas as formalidades legais arquivem-se os autos.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 05 de julho de 2021.

EDUARDO TUMA
Conselheiro Corregedor

Assinado digitalmente por EDUARDO TUMA
Data: 02/09/2021 10:20:30 -03:00
Signature powered by e-TCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo

TC 368/2007

1º Julgado - 2.754ª Sessão Ordinária

AUDITORIA PROGRAMADA. SMT. Avaliação do programa "Mobilidade e Acessibilidade". Abrangência e efetividade da implantação do sistema de bilhete único. Fiscalização dos serviços realizada por empresa terceirizada. CONHECIDA. DETERMINAÇÃO. Votação unânime.
Legislação citada: Art. 8º, III, "b", Lei Mun. 13.241/01. Art. 29, II, Lei Mun. 13.241/2001.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro EDSON SIMÕES.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em conhecer da auditoria e dos resultados nela alcançados, nos termos do artigo 2º da Resolução 6/2000, pois atingiu a finalidade de apurar "a abrangência e a efetividade da implantação do Sistema de Bilhete Único, detectando a ocorrência de fraudes em sua execução".

ACORDAM, ademais, à unanimidade, considerando a irregularidade que ainda remanesce nos dias atuais (terceirização da atividade de fiscalização), em determinar a expedição de ofício à Secretaria Municipal de Transportes – SMT, para que adote a recomendação proposta pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle, endossada pela Assessoria Jurídica de Controle Externo e Secretaria Geral: "Adotar medidas urgentes no sentido de que a fiscalização dos serviços de transporte na Cidade de São Paulo seja efetivada integralmente por empregados efetivos pertencentes ao quadro da São Paulo Transporte S.A. – SPTrans (e não por empresa terceirizada), de forma a se cumprir o que determina a Lei Municipal 13.241/2001, encaminhando também solução quanto ao número insuficiente de componentes das equipes em face da enorme área e locais a serem fiscalizados."

ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar, após o cumprimento das formalidades legais, o arquivamento destes autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros JOÃO ANTONIO – Revisor, MAURÍCIO FARIA e DOMINGOS DISSEI.

Presente a Procuradora Chefe da Fazenda MARIA HERMÍNIA PENTEADO PACHECO E SILVA MOCCIA.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 23 de julho de 2014.

ROBERTO BRAGUIM
Vice-Presidente no exercício da Presidência

EDSON SIMÕES
Relator

RELATÓRIO

Cuidam os autos de Auditoria programada junto à Secretaria Municipal de Transportes, com objetivo de avaliar no âmbito do Programa "Mobilidade e Acessibilidade" a abrangência e a efetividade da implantação do Sistema de Bilhete Único. Em face do planejamento da auditoria, o trabalho foi direcionado para os controles de detecção de possíveis fraudes.

Por meio da Ordem de Serviço nº 2.5.7.0356/06, a Coordenadoria V desempenhou os procedimentos de auditoria, cujos resultados foram sintetizados em relatório, do qual se extrai, em resumo:

Os diversos tipos de fraudes foram assim agrupados:

1) Em face de alterações mecânicas (validador, catraca etc.).

2) Diante do uso indevido do Bilhete Único (diversas possibilidades).

3) Em razão do comércio irregular de créditos.

Destacou, a Coordenadoria V, o uso indevido dos cartões relacionados às gratuidades, em face do significativo aumento na utilização desses cartões, nas estatísticas derivadas do Sistema de Bilhetagem Eletrônica, principalmente no subsistema local. A remuneração dos concessionários e permissionários é calculada tendo por base o passageiro registrado, incluindo-se as gratuidades, de forma que possibilita, no seu entendimento, relevante evasão de receitas no Sistema de Transporte.

Resumiu que o problema das fraudes ficou claramente evidenciado por ocasião do acompanhamento realizado pela Auditoria desta Corte, somado aos trabalhos de fiscalização realizados sob comando da São Paulo Transporte, por meio dos quais foram constatadas diversas irregularidades, principalmente quanto ao uso indevido dos cartões por parte dos usuários, além do

comércio irregular de créditos no Bilhete Único.

Diante do fato de que os desvios são cometidos continuadamente, muitas vezes sem possibilidade de detecção por parte da fiscalização, entendeu que os descontos efetuados nas remunerações não se constituem num elemento eficaz, inibidor de fraudes.

Atentou também para a escassez das equipes de cobertura para os diversos locais a serem fiscalizados na Cidade.

Observou, ainda, elevado índice de pagamento efetuado em dinheiro no exercício de 2006 (38,16%). Por causar estranheza, ponderou ser necessário avaliação, no sentido de examinar se o alto índice de pagamento em espécie corresponde à realidade operacional do Sistema, ou se pode derivar de procedimentos irregulares por parte dos operadores do Sistema (fraudes, lavagem de dinheiro etc.).

Importante frisar que a Coordenadoria V reconheceu os esforços da Administração, em parceria com a SPTrans, na adoção de medidas para solucionar o grave problema das fraudes, mediante sanções previstas no Regulamento de Sanções e Multas, da Comissão Permanente Antifraude, da Comissão de Apuração de Irregularidades no Sistema de Transporte, bem como por meio de determinação de parâmetros para bloqueio de cartões utilizados indevidamente, entre outros procedimentos.

Contudo, anotou que continua a existir elevado número de fraudes contra o Sistema de Bilhetagem Eletrônica, o que evidencia a necessidade de se adotarem medidas mais contundentes contra a evasão de recursos públicos, sugerindo, para tanto, a efetivação de cadastro de todos os cartões do tipo “comum”, entre outras sugestões.

Comprovou, ao final, que a maioria dos componentes que trabalham nas equipes de fiscalização pertence a empresas contratadas pela São Paulo Transporte (Egypt, Respec e SOCICAM).

Considerou tal fato “relevante ilegalidade” contra as funções inerentes ao Poder Público, na medida em que a fiscalização não poderia ser exercida por empresas terceirizadas, mesmo que a pretexto de “apoio à fiscalização”, pois entende que tais empresas não têm legitimidade para exercer funções típicas de Estado, visto que essa prática incide nas seguintes infringências:

***1**) descumprimento do artigo 8º, inciso III, alínea b, da Lei Municipal nº 13.241/2001, que prevê a fiscalização como atribuição do Poder Público;*

***2**) ofensa ao artigo 29, inciso II, da Lei Municipal nº 13.241/2001.*

Mencionadas constatações originaram a sugestão de envio, à Origem, das seguintes Recomendações:

1) *"Avaliar a oportunidade e conveniência de adotar cadastro obrigatório para todos os cartões do tipo 'Comum', com identificação do nome e número de documento do usuário, visando minimizar as diversas ocorrências de fraude neste tipo de cartão.*

2) *Verificar a possibilidade de adotar novas tecnologias de controle nos casos de cartões de 'gratuidades', entre elas a de identificação digital dos usuários, em face do elevado número de utilizações indevidas.*

3) *Avaliar a possibilidade de implementação de cartão para acompanhante de deficiente físico, de forma que a utilização deste cartão somente seja validada no Sistema quando da utilização concomitante ao cartão principal (do próprio deficiente).*

4) *Verificar se o alto índice de pagamento da tarifa nas catracas, em dinheiro, corresponde à realidade operacional do Sistema, ou pode derivar de procedimentos irregulares por parte dos operadores do Sistema (fraudes, lavagem de dinheiro, etc.).*

5) *Avaliar a oportunidade e conveniência, visando diminuir a possibilidade de fraudes, e tendo em vista índice muito reduzido das viagens que correspondem a 3ª integração, em adotar o cartão cadastrado e personalizado também para os usuários que pretendam realizar mais do que 2 (duas) integrações.*

6) *Avaliar a oportunidade e conveniência, visando à diminuição da movimentação de dinheiro arrecadado nas catracas e tendo em vista a enorme rede de recarga de créditos do bilhete único, que seja desestimulada a utilização de cartão sem crédito, para pagamento em dinheiro na catraca e direito à realização de integrações.*

7) *Adotar medidas urgentes no sentido de que a fiscalização dos serviços de transporte na cidade de São Paulo seja efetivada por empregados efetivos pertencentes ao quadro da SPTrans, de forma a se cumprir o que determina a Lei Municipal nº 13.241/2001, encaminhando também solução quanto ao número insuficiente de componentes das equipes em face da enorme área e locais a serem fiscalizados"* (folhas 45/81).

Para melhor visualização, o relatório da Auditoria foi assim sintetizado:

"O Sistema de Bilhetagem Eletrônica foi implantado em 2004. Atualmente a frota operacional do Sistema Municipal de Transporte Coletivo

possui os equipamentos necessários (validador, etc.) para integração com o Sistema. O Sistema também está em integração com outros modais (Metrô – CPTM).

As diversas possibilidades de fraudes ao Sistema de Bilhetagem Eletrônica evidenciam que o Poder Público deve adotar medidas urgentes visando minimizá-las, pois as irregularidades cometidas pelos usuários, concessionários e permissionários oneram os cofres públicos por conta de elevados subsídios para equilíbrio financeiro do Sistema Municipal de Transporte Coletivo, além de penalizar os usuários que efetivamente pagam a tarifa.

Em síntese, os diversos tipos de fraudes podem ser agrupados da seguinte forma:

- Em face de alterações mecânicas (validador, catraca, etc.).

- Uso indevido do Bilhete Único (diversas possibilidades).

- Comércio irregular de créditos.

Destacamos, pela gravidade, a utilização indevida dos cartões relacionados às gratuidades, em face do significativo aumento na utilização destes cartões nas estatísticas derivadas do Sistema de Bilhetagem Eletrônica, principalmente no subsistema local. A remuneração dos concessionários e permissionários é realizada tendo por base o passageiro registrado incluindo as gratuidades, de forma que há possibilidade de relevante ***evasão*** *de receitas no Sistema de Transporte.*

Os problemas das fraudes ficaram claramente evidenciados por ocasião do acompanhamento, realizado pela Auditoria desta Corte, dos trabalhos de fiscalização sob comando da SPTrans, onde foram constadas diversas irregularidades, principalmente quanto ao uso indevido dos cartões por parte de usuários, além do comércio irregular de créditos no Bilhete Único.

Destacamos também que a maior parte dos processos administrativos autuados pela SPTrans em face de irregularidades previstas nos artigos 26 e 27 da Portaria 097/05 – Regulamento de Sanções e Multas – RESAM referem-se ao subsistema local.

Tendo em vista que as irregularidades são cometidas continuadamente, muitas vezes sem possibilidade de detecção por parte da fiscalização, entendemos que os descontos efetuados nas remunerações não se constituem, de forma eficaz, em elemento inibidor de fraudes.

Outra deficiência verificada foi insuficiência das equipes

para cobertura dos diversos locais a serem fiscalizados na Cidade.

Além disso, a maioria dos componentes que trabalham nas equipes de fiscalização pertencem a empresas terceirizadas da SPTrans (Egypt e Respec).

Trata-se de relevante ilegalidade contra as funções inerentes ao Poder Público.

A fiscalização não pode ser exercida por empresas terceirizadas, mesmo que a pretexto de 'apoio à fiscalização', pois apresentam interesses diferenciados e não têm legitimidade para funções típicas de Estado.

Não há previsão legal para que empresas terceirizadas da SPTrans participem dos atos de fiscalização do Sistema Municipal de Transporte Coletivo, ilegalidade que deve sofrer urgente ruptura.

Outro ponto de obrigatória análise por parte do Poder Público, através da SPTrans, deriva do elevado índice de pagamento verificado em dinheiro no exercício de 2006 ***(38,16%)****. Por causar estranheza, deve ser avaliado no sentido de verificar se o alto índice de pagamento em dinheiro corresponde à realidade operacional do Sistema, ou pode derivar de procedimentos irregulares por parte dos operadores do Sistema (fraudes, lavagem de dinheiro, etc.).*

O Poder Público tem adotado, com a participação da SPTrans, medidas visando solucionar os graves problemas das fraudes através das sanções previstas no Regulamento de Sanções e Multas, da Comissão Permanente Anti-Fraude, da Comissão de Apuração de Irregularidades no Sistema de Transporte, e pela determinação de parâmetros para bloqueio de cartões utilizados indevidamente, entre outros procedimentos.

Reconhecemos os esforços da Administração Pública neste sentido, no entanto, continua a existir elevado número de fraudes contra o Sistema de Bilhetagem Eletrônica, que urge medidas mais contundentes contra a evasão de recursos.

Entre as possibilidades de minimizar fraudes, a serem estudadas pela Administração Pública, entendemos que deva ser incluída a de se efetuar cadastro de todos os cartões do tipo 'comum'.

Infringências:

A fiscalização não pode ser exercida por empresas terceirizadas, mesmo que a pretexto de 'apoio à fiscalização', pois apresentam interesses diferenciados e não têm legitimidade para funções inerentes ao Poder Público.

- Descumprimento do artigo 8º, inciso III, alínea b, da Lei Municipal nº 13.241/2001, que prevê a fiscalização como atribuição do Poder Público.

- Descumprimento do artigo 29, inciso II, da Lei Municipal nº 13.241/2001, que dispõe sobre a competência da SPTrans para executar a fiscalização da prestação dos serviços.

Recomendações:

1) Avaliar a oportunidade e conveniência de adotar cadastro obrigatório para todos os cartões do tipo 'Comum', com identificação do nome e número de documento do usuário, visando minimizar as diversas ocorrências de fraude neste tipo de cartão.

2) Verificar a possibilidade de adotar novas tecnologias de controle nos casos de cartões de 'gratuidades', entre elas a de identificação digital dos usuários, em face do elevado número de utilizações indevidas.

3) Avaliar a possibilidade de implementação de cartão para acompanhante de deficiente físico, de forma que a utilização deste cartão somente seja validada no Sistema quando da utilização concomitante ao cartão principal (do próprio deficiente).

4) Verificar se o alto índice de pagamento da tarifa nas catracas, em dinheiro, corresponde à realidade operacional do Sistema, ou pode derivar de procedimentos irregulares por parte dos operadores do Sistema (fraudes, lavagem de dinheiro etc.).

5) Avaliar a oportunidade e conveniência, visando diminuir a possibilidade de fraudes, e tendo em vista índice muito reduzido das viagens que correspondem a 3ª integração, em adotar o cartão cadastrado e personalizado também para os usuários que pretendam realizar mais do que 2 (duas) integrações.

6) Avaliar a oportunidade e conveniência, visando à diminuição da movimentação de dinheiro arrecadado nas catracas e tendo em vista a enorme rede de recarga de créditos do bilhete único, que seja desestimulado a utilização de cartão sem crédito, para pagamento em dinheiro na catraca e direito à realização de integrações.

7) Adotar medidas urgentes no sentido de que a fiscalização dos serviços de transporte na cidade de São Paulo seja efetivada por empregados efetivos pertencentes ao quadro da SPTrans, de forma a se cumprir o que determina a Lei Municipal nº 13.241/2001, encaminhando também solução

quanto ao número insuficiente de componentes das equipes em face da enorme área e locais a serem fiscalizados".

Oficiada, para ciência e manifestação sobre o teor do relatório elaborado pela Auditoria, a Origem informou a existência da Comissão Permanente Antifraude e da Comissão de Apuração de Irregularidades no Sistema de Transporte, como medidas implementadas para apurar e penalizar fraudes e irregularidades no Sistema.

Como forma de prevenção a fraudes, comunicou que foi criada, na São Paulo Transporte, área específica de Atendimento e Prevenção à Fraude, a qual já adotou as seguintes providências: redução do tempo máximo de catraca disponível para passagem, após a liberação pelo validador, o qual é, atualmente, de 1 (um) minuto; redução do tempo de restrição para uso dos cartões gratuidade em um mesmo veículo de 1 (uma) hora para 15 (quinze) minutos.

Noticiou também o cadastramento dos usuários dos cartões sem crédito, como medida antifraude desde 2006, bem como o treinamento dos cobradores no sentido de coibirem a utilização indevida dos cartões gratuidade.

Ademais, justificou a não adoção do sugerido cadastramento de todos os usuários que utilizam cartões tipo "comum", por não se ter verificado índice expressivo de fraudes nesse tipo de cartões e devido a possível prejudicialidade a uma das flexibilidades do Bilhete Único ofertada aos usuários.

No tocante à iniciativa de sugerir a criação de cartão para acompanhante de passageiros deficientes, esclareceu que os seus técnicos já avaliaram tal alternativa, e a postergaram porque, além de não resolver o problema, elevaria o custo do sistema, porquanto significativas alterações teriam que ser implementadas. Além disso, o passageiro poderia portar os 2 (dois) cartões, o que ocasionaria efeito contrário, ou seja, aumentaria a ocorrência de fraudes. Entretanto, informou que a medida não foi descartada.

Quanto à sugestão de verificar se o elevado índice de pagamento de tarifa nas catracas, em dinheiro, corresponde à prática de irregularidades por parte dos operadores, a Secretaria Municipal de Transporte esclareceu ser normal o índice apurado.

Por fim, quanto à alegada ilegalidade na terceirização da atividade de fiscalização, informou a Origem que a empresa SOCICAM e demais subcontratadas apenas dão auxílio e suporte na atividade de fiscalização (folhas 89/96).

Em nova manifestação, a Coordenadoria V entendeu superadas as Recomendações de nº 1, 2 e 3 (por acolher as justificativas apresentadas pela Origem) e ratificou integralmente a sugestão de serem feitas as Recomendações de nºs 4, 5, 6 e 7 (por não aceitar as justificativas apresentadas

pela Origem) à São Paulo Transporte, como medidas aptas a suprimir as falhas e fraudes no Sistema de Bilhetagem.

No que concerne à infringência decorrente da terceirização da atividade de fiscalização, manteve o seu posicionamento inicial no sentido de considerar tal prática irregular, inclusive o "apoio à fiscalização" (folhas 100/105).

Em manifestação, a Assessoria Jurídica de Controle Externo entendeu ser do âmbito de sua competência apenas a questão relativa à alegada ofensa à legislação, em razão da terceirização, pela Origem do exercício da atividade de fiscalização.

Enfatizou que a Constituição Federal, no inciso II do artigo 37, proíbe a execução das atividades-fim do Estado por terceiros, ainda que mediante escolha e contratação decorrente de procedimento licitatório, uma vez que impõe a aprovação prévia em concurso público como condição imprescindível para a investidura em cargo ou emprego público, ressalvadas as hipóteses de contratação por tempo determinado para atender necessidade temporária de excepcional interesse público.

Aduziu que a terceirização de funções próprias do Estado, se admitida, corresponderia à legitimação de afronta ao princípio do concurso público, motivo pelo qual opinou pela necessidade de a Administração exercer sua função fiscalizatória, sem a colaboração de terceiros, com o escopo de se ver incólume a Ordem Jurídica.

Assim, acompanhou o posicionamento exarado pelos Técnicos, no sentido de ser irregular a terceirização de atividade de fiscalização. Endossou essa compreensão o Assessor Jurídico Chefe (folhas 108/112).

A Procuradoria da Fazenda Municipal advertiu para o fato de os Técnicos deste Tribunal reconhecerem o esforço da Pasta Responsável em adotar as providências para o aperfeiçoamento dos procedimentos relativos ao Sistema de Bilhete Único.

No que diz respeito à execução dos serviços de fiscalização pela empresa contratada SOCICAM e outras, declarou que *"se trata de 'apoio à fiscalização', pois o trabalho de campo realizado nos terminais, detectou que a equipe de fiscalização era composta de um empregado da SPtrans e o restante por empregados das empresas contratadas e que, embora estes últimos realizassem os serviços que configuram fiscalização, ao funcionário da SPtrans cabia a supervisão e assinatura nos 'Autos de Retenção Bilhete Único e Crachá'".*

Sobressaiu que *"a fiscalização é exercida efetivamente pelos funcionários da SPTrans, supervisionando os trabalhos executados pelos contratados que os auxiliam na atividade fiscalizatória, cabendo-lhes, ainda a*

responsabilidade dos serviços com a assinatura dos respectivos autos", motivo pelo qual opinou pelo conhecimento e registro da presente Auditoria, deixando a critério dos Nobres Conselheiros eventuais recomendações à Origem (folhas 114/118).

Por derradeiro, a Secretaria Geral assentou que restaram evidenciados elementos que demonstram a necessidade de adequação do sistema de controle existente, com o fito de combater fraudes ao Sistema Público de Transporte. Apoiou a opinião da Assessoria Jurídica no sentido de que se faz *"imperioso que a SPTrans passe a exercer seu poder fiscalizatório, sem a utilização de terceiros, utilização essa que é vedada constitucionalmente".*

Ao encerrar, sugeriu o conhecimento e registro da Auditoria, conforme disposto na Resolução nº 06/00, sem embargo de eventuais determinações à Origem (folhas 120/123).

É o relatório.

VOTO

Conforme se pode inferir dos resultados da auditoria, o Sistema de Bilhetagem Eletrônica, implantado no ano de 2004 pela Secretaria Municipal de Transportes, por meio da São Paulo Transporte S/A., permitia diversas possibilidades de fraudes à época da realização dos trabalhos pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle (2008).

Tal fato evidenciou a necessidade de o Poder Público adotar medidas a fim de extirpar as aludidas fraudes, na medida em que irregularidades cometidas pelos usuários, concessionários e permissionários oneram os cofres públicos e, em consequência, elevam os subsídios para o reequilíbrio financeiro do Sistema Municipal de Transporte Coletivo. Além disso, a ocorrência de fraudes penaliza os usuários que efetivamente pagam a tarifa de forma regular.

Com efeito, e não obstante os esforços da Origem em aperfeiçoar os procedimentos relativos ao Sistema de Bilhete Único, esses ainda se denotavam insuficientes a sanar as irregularidades consignadas à época da realização da auditoria. Dessa forma, a Subsecretaria de Fiscalização e Controle manteve as recomendações constantes dos itens 4, 5 e 6 do seu Relatório Inicial referentes à ocorrência de fraudes.

Contudo, há informação na página da Secretaria Municipal de Transporte e da SPTrans dando conta de que a SPTrans já adotou as mencionadas recomendações propostas pela Auditoria nos itens 4, 5 e 6 do seu relatório, visando dirimir a ocorrência de fraudes no sistema do bilhete único (o sistema de bilhetagem sofreu muitas alterações, de forma que já existe o cartão cadastrado e personalizado também para os usuários que pretendem realizar mais

do que 2 (duas) integrações, e o índice de pagamento de tarifa nas catracas é ínfimo). Portanto, nos limites do que foi questionado nesta auditoria, esse ponto encontra-se superado.

No tocante à apurada terceirização, pela São Paulo Transporte, do exercício da atividade de fiscalização, prevalece o entendimento da Coordenadoria V, da Assessoria Jurídica e da Secretaria Geral no sentido de que tal conduta é irregular, devendo a SPTrans exercer o seu poder fiscalizatório sem a utilização de terceiros.

Isso porque, por disposição constitucional, a terceirização de atividades pela Administração é válida apenas para atividades consideradas meio, não sendo permitida a execução de atividades-fim do Estado por terceiros, ainda que mediante escolha e contratação decorrente de procedimento licitatório.

Tal ilação é extraída do inciso II do artigo 37 da Constituição Federal, segundo o qual é imprescindível a prévia aprovação em concurso público como forma de investidura em cargo ou emprego público.

Ademais, a atividade de fiscalização, porquanto inserta no Poder de Polícia, é função típica do Estado e, dessa forma, não pode ser objeto de terceirização.

Portanto, em face de todo o relatado, com resguardo no pronunciamento da Coordenadoria V, da Assessoria Jurídica de Controle Externo e da Secretaria Geral, cujos fundamentos adoto como razões de decidir, passando a integrar o presente, conheço da auditoria e dos resultados nela alcançados, nos termos do artigo 2º da Resolução nº 6/2000, pois atingiu a sua finalidade de apurar *"a abrangência e a efetividade da implantação do Sistema de Bilhete Único, detectando a ocorrência de fraudes em sua execução".*

Diante do verificado, e considerando a irregularidade que ainda remanesce nos dias atuais (terceirização da atividade de fiscalização), determino a expedição de Ofício à Origem para que adote a seguinte recomendação proposta pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle e endossada pela Assessoria Jurídica e pela Secretaria Geral:

"Adotar medidas urgentes no sentido de que a fiscalização dos serviços de transporte na cidade de São Paulo seja efetivada integralmente por empregados efetivos pertencentes ao quadro da SPTrans (e não por empresa terceirizada), de forma a se cumprir o que determina a Lei Municipal nº 13.241/2001, encaminhando também solução quanto ao número insuficiente de componentes das equipes em face da enorme área e locais a serem fiscalizados".

Cumpridas as formalidades legais, arquivem-se os autos.