III – ACÓRDÃO

Processo - TC/005371/2021
Auditada - Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes (atual Secretaria Municipal de Mobilidade e Trânsito)
Objeto - Auditoria Programada – Função de Governo – Transportes – Avaliar a Função de Governo com base nos resultados alcançados no exercício 2020

3.190ª Sessão Extraordinária

AUDITORIA PROGRAMADA. EXERCÍCIO 2020. SMT. Função de Governo Transportes. 1. O custo total do sistema municipal de transporte coletivo em 2020 foi de R$ 7,3 bilhões e a arrecadação tarifária foi de R$ 3,8 bilhões. 2. Serviços prestados à população aquém das expectativas. 3. Quantidade de passageiros transportados vem caindo, em 2020 acentuou-se consideravelmente, verificando-se redução de 37,4% na quantidade de pessoas transportadas. A redução na quantidade de passageiros não refletiu uma redução no custo. 4. O volume de serviços ofertados foi 20,4% abaixo do previsto nos contratos de concessão. 5. Do volume de horas operadas no sistema de transporte, constatou-se relevante participação percentual (34%) de tempo parado dos veículos nos pontos iniciais e finais das linhas com relação ao tempo total, o que corresponde a 21 milhões de horas em 2020. 6. Fragilidades na qualidade do Sistema de Transporte Público de Passageiros puderam ser percebidas através das reclamações de seus usuários. 7. Os usuários do serviço, Transporte de Pessoas com Deficiência ou Mobilidade Reduzida – ATENDE, aprovam o programa. CONHECIDA. DETERMINAÇÕES. 1. Observe o prazo previsto no artigo 5º da Res. 16/20 deste Tribunal, para a entrega do Relatório de Gestão da Função Transportes, e que venha devidamente acompanhado das metas físicas e financeiras estabelecidas para Ações do Programa Melhoria da Mobilidade Urbana Universal, fixadas no Anexo II da Lei Mun. 16.773/17, que institui o Plano Plurianual 2018-2021. Reiteradas as DETERMINAÇÕES e RECOMENDAÇÕES dos exercícios anteriores. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, relativos à Função de Governo – Transportes – exercício 2020, dos quais é Relator o Conselheiro DOMINGOS DISSEI.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, com base nos resultados alcançados pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle desta Corte, em conhecer da Auditoria Programada realizada para avaliar a Função Transporte no exercício 2020, para fins de registrá-la, uma vez que seu objetivo foi atingido.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, em acolher como determinação a sugestão formulada pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle para realização de trabalho de auditoria mais aprofundado sobre os serviços de transporte cuja produção foi analisada nestes autos (quilometragem percorrida, passageiros transportados e horas operadas).

ACORDAM, à unanimidade, em determinar que, de futuro, a Pasta observe o prazo previsto no artigo 5º da Resolução 16/2020 deste Tribunal, para a entrega do Relatório de Gestão da Função Transportes, e que venha devidamente acompanhado das metas físicas e financeiras estabelecidas para Ações do programa Melhoria da Mobilidade Urbana Universal, fixadas no Anexo II da Lei Municipal 16.773/2017, que institui o Plano Plurianual 2018-2021.

ACORDAM, à unanimidade, em reiterar as determinações e recomendações dos exercícios anteriores, constantes do item 8 do Relatório de Análise de Função de Governo, ainda não cumpridas.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar o envio de cópia do relatório e voto do Relator e deste Acórdão aos Excelentíssimos Senhores Prefeito do Município de São Paulo, Presidente da Câmara Municipal e ao Secretário Municipal de Mobilidade Urbana e Transportes.

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

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda ROBINSON SAKIYAMA BARREIRINHAS.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 1º de dezembro de 2021.

JOÃO ANTONIO – Presidente
DOMINGOS DISSEI – Relator
ROBERTO BRAGUIM – Revisor
MAURÍCIO FARIA – Conselheiro
EDUARDO TUMA – Conselheiro

/lsr

JULGAMENTO DA FUNÇÃO DE GOVERNO – TRANSPORTES – 2020

Processo:	**TC/005371/2021**
Interessada:	Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes (atual Secretaria Municipal de Mobilidade e Trânsito)
Objeto:	Função de Governo – Transportes – Exercício 2020
Relator:	Conselheiro Domingos Dissei

Sumário

I – RELATÓRIO DE AUDITORIA PROGRAMADA.....2
II – RELATÓRIO E VOTO DO RELATOR CONSELHEIRO DOMINGOS DISSEI.....50
III – ACÓRDÃO.....65

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

I – RELATÓRIO DE AUDITORIA PROGRAMADA

RELATÓRIO DE ANÁLISE DE FUNÇÃO DE GOVERNO

1. ORDEM DE SERVIÇO

Nº. 2020/05688

2. IDENTIFICAÇÃO

2.1. Objeto

FUNÇÃO DE GOVERNO - TRANSPORTE

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

22.03.21 a 03.06.21

2.5. Período de Abrangência

Exercício de 2020.

2.6. Equipe Técnica

Fredy Henrique Miller TC nº 20.241
Marcia da Silva Amaral Camargo Bueno TC nº 802

2.7. Procedimentos

- Elaborar demonstrativo das metas previstas no Plano Plurianual (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 2020;
- 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 Prefeitura do Município de São Paulo (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 2020; e
- Apurar possível evolução da prestação de serviços relativos à função transportes no exercício de 2020.

2.8. Siglas e abreviaturas

Sigla/ abreviatura	Significado
AJCE	Assessoria Jurídica de Controle Externo
Atende	Serviço de Atendimento Especial
CET	Companhia de Engenharia de Tráfego
CF/88	Constituição Federal
Covid-19	Doença do novo coronavírus
CTA	Central de Tráfego em Área
CTB	Código de Trânsito Brasileiro
DF	Decreto Federal
FMD	Fundo Municipal de Desenvolvimento Social
FMDT	Fundo Municipal de Desenvolvimento de Trânsito
Fundurb	Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano
IQT	Índice de Qualidade do Transporte
LM	Lei Municipal
LOA	Lei Orçamentária Anual
MMU	Melhoria da Mobilidade Urbana Universal
OAE	Obras de Artes Especiais
OSO	Ordem de Serviço Operacional
PDE	Plano Diretor Estratégico
PlanMob/SP	Plano Municipal de Mobilidade Urbana de São Paulo
PMSP	Prefeitura do Município de São Paulo
PNMU	Política Nacional de Mobilidade Urbana
PPA	Plano Plurianual
SIM	Sistema Integrado de Monitoramento
SIURB	Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras
SMDU	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano
SMSUB	Secretaria Municipal das Subprefeitura
SMT	Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes
SPTrans	São Paulo Transporte S.A.
SSI	Superintendência de Engenharia de Sinalização e Infraestrutura

3. RESUMO

A Função Transportes está inserida na legislação no contexto de Mobilidade Urbana.
O Plano Diretor Estratégico (PDE), aprovado pela Lei Municipal (LM) nº 16.050/14, 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 Plano Plurianual (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 94,9% do orçamento da Função Transportes para o período 2018-2021.

O Programa de Direitos da Pessoa com Deficiência, embora represente uma fatia muito pequena do orçamento da Função, 1,8%, possui uma relevância social muito grande.

Em se tratando do orçamento de 2020, a Função Transportes teve despesas fixadas na Lei Orçamentária Anual (LOA) no montante de R$ 5.968.365.293,78, já consideradas as atualizações ocorridas ao longo do exercício.

O orçamento do Programa de Melhoria da Mobilidade Urbana Universal, liquidado no exercício de 2020 (R$ 5.220.887.655,03), foi gerido/executado em 05 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 74,7% e 22,6%, 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 (63,5%): esta ação corresponde aos valores transferidos pelo município às concessionárias que operam o sistema de transporte coletivo de passageiros, as empresas de ônibus, principalmente;

  Esta ação corresponde ao subsídio transferido pela PMSP aos operadores do sistema municipal de transporte coletivo de passageiros via **Conta Sistema**, administrada pela SPTrans (**vide subitem 4.2.1.3-a**).

- 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 (6,8%): ação que possui estreita relação com os serviços prestados pela São Paulo Transporte S.A. (SPTrans) na função de gestora/fiscal do sistema municipal de transporte coletivo.

O quadro a seguir apresenta o resultado econômico da Conta Sistema apurado em 2020, conforme demonstrativo 'Fontes e Usos', fornecido pela Superintendência de Remuneração e Receita (SRR) da SPTrans.

Quadro 3.1 – Resultado da Conta Sistema 2020 Em R$

DISCRIMINAÇÃO	TOTAL 2020	AV %
1. RECEITA (1.1. + 1.2 + 1.3.)	**7.183.365.194,06**	**97,4**
1.1. Créditos eletrônicos e pecúnia retida na catraca	3.804.257.174,10	51,6
1.2. Compensação tarifária (orçamento)	**3.315.934.689,53**	**45,0**
1.3. Receitas diversas	**63.173.330,43**	**0,9**
1.3.1. Recarga de Vale Transporte	19.228.341,97	0,3
1.3.2. Publicidade nos ônibus	176.656,50	0,0
1.3.3. Linhas circulares USP	6.305.766,27	0,1
1.3.4. Acerto de contas convênio terminal Grajaú	5.161,42	0,0
1.3.5. Ressarcimento do custo do Bilhete Único	7.061.042,18	0,1
1.3.6. Reembolso de despesas pela EMTU - terminais Sacomã e Grajaú	2.642.749,38	0,0
1.3.7. Receita de Gerenciamento de Créditos Eletrônicos VT (1,5% e 0,75%)	19.179.486,61	0,3
1.3.8. Receita com a cobrança de segunda via de cartão BU	8.574.126,10	0,1
2. DESPESA (2.1. + 2.2.)	**7.372.624.388,65**	**100,0**
2.1. Remuneração dos operadores	**7.279.763.418,47**	**98,7**
2.1.1. Grupo Estrutural (E)	2.802.772.179,60	38,0
2.1.2. Grupo Local de Articulação Regional (AR)	2.021.589.217,31	27,4
2.1.3. Grupo Local de Distribuição (D)	2.455.402.021,56	33,3
2.2. Despesas diversas	92.860.970,18	1,3
2.2.1. Uso mutuo dos terminais Jabaquara e São Mateus (EMTU)	4.741.986,07	0,1
2.2.2. Despesas com comercialização (Comissões sobre recarga: CEF, rede complementar. Rede Metrô. Boletos bancários, Web e outros) 1	58.833.651,59	0,8
2.2.3. Convênio de integração tarifária (EMTU) - Terminais São Mateus, Sacomã e Grajaú	1.531.719,80	0,0
2.2.4. Custo do gerenciamento de créditos eletrônicos VT (1,5% e 0,75%)	18.669.375,59	0,3
2.2.5: Boletos LV (pagos com receita de gerenciamento de créditos eletrônicos VT)	510.111,02	0,0
2.2.6. Cobrança de segunda via de cartão BU (saída para conta Gestão)	8.574.126,10	0,1
3. RESULTADO I (1 - 2)	**-189.259.194,59**	**-2,6**

Fonte: Relatório de Fontes e Usos Conta Sistema 2020 (SPTrans)

Conforme se observa no quadro retro, o custo total (despesa) do sistema municipal de transporte coletivo em 2020 foi de R$ 7.372.624.388,65, sendo que a arrecadação tarifária, no montante de R$ 3.804.257.174,10 cobriu apenas (51,6%), praticamente a metade do custo total, o que representa um déficit antes do subsídio no valor de **R$ 3.568.367.214,55, equivalente a 48,4%**.

Para a cobertura do déficit, a PMSP / SMT aportou o montante de R$ 3,315 bilhões via dotação Compensações Tarifárias. Também foi utilizado o total das receitas próprias da SPTrans (R$ 63,2 milhões), restando ainda um déficit final equivalente a R$ 189.259.194,59.

Destaca-se que 98,7% das despesas do Sistema de Transporte correspondem ao montante calculado da remuneração das Concessionárias de Ônibus, sendo o restante (1,3%) relativo a despesas administrativas, de comercialização, dentre outras.

A suspensão da exigência de apresentação da Tabela de Serviços, da Avaliação de Performance, bem como a aplicações de penalidades do Regulamento de Sanções e Multas (Resam) pela Portaria 081/2020 – SMT.GAB dificultaram a verificação da eficácia e efetividade da política de subvenções econômicas ao setor de transporte no exercício 2020.

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.

Imagem 3.2 – Produtos e Serviços Programa Melhoria da Mobilidade (2020)

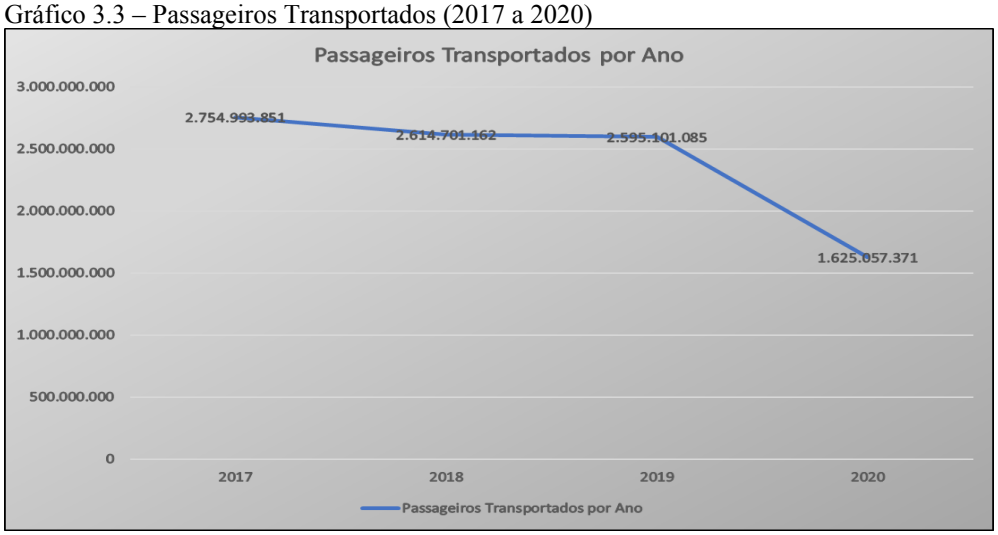


Fonte: Os auditores.

O ano de 2020 foi um ano atípico para os serviços de transporte no município, especialmente para o transporte coletivo de passageiros, esse que é o principal serviço ofertado no contexto da função transportes, uma vez que consome cerca de 70% do total de recursos alocados na função.

Verifica-se que a quantidade de passageiros transportados vem caindo a cada ano, é o que mostra o gráfico a seguir:

Gráfico 3.3 – Passageiros Transportados (2017 a 2020)



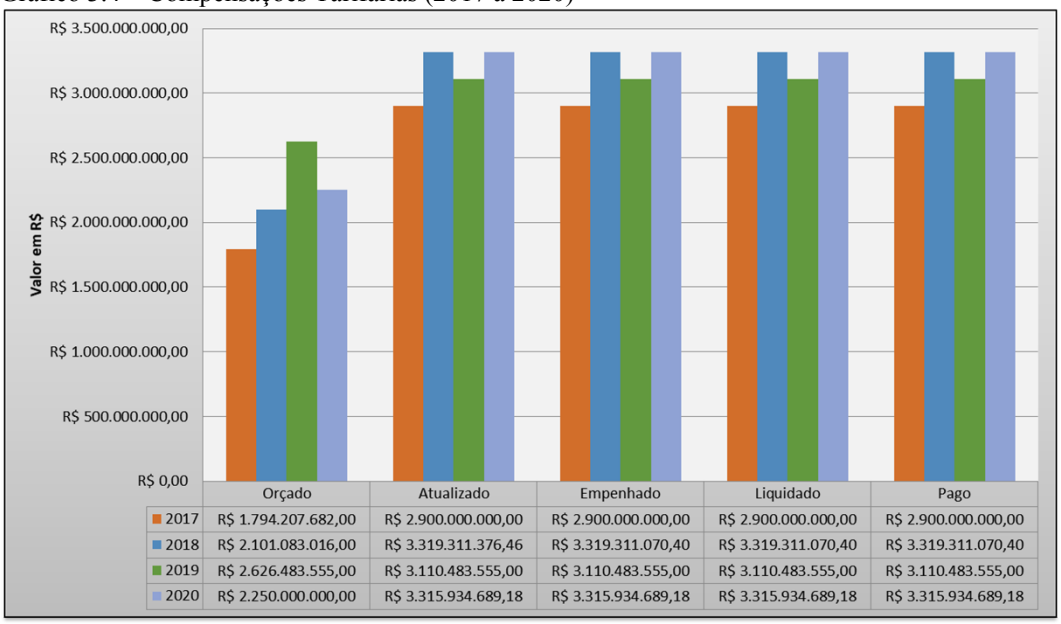
Fonte:SPTrans

Entretanto, em virtude da pandemia da Covid-19, a queda na demanda acentuou-se consideravelmente nos ônibus municipais em 2020, verificando-se redução de 37,4% na quantidade de passageiros transportados, na comparação com 2019.

Embora significativa, a redução na quantidade de passageiros transportados não refletiu uma redução no custo que o transporte coletivo de passageiros representa para os cofres do município.

É o que mostra o gráfico a seguir, que identifica a mesma série histórica, 2017 a 2020, do valor do subsídio transferido pelo município às empresas operadoras do transporte coletivo de passageiros, o que ocorre majoritariamente por meio das “Compensações tarifárias do sistema de ônibus”.

Gráfico 3.4 – Compensações Tarifárias (2017 a 2020)



	Orçado	Atualizado	Empenhado	Liquidado	Pago
2017	R$ 1.794.207.682,00	R$ 2.900.000.000,00	R$ 2.900.000.000,00	R$ 2.900.000.000,00	R$ 2.900.000.000,00
2018	R$ 2.101.083.016,00	R$ 3.319.311.376,46	R$ 3.319.311.070,40	R$ 3.319.311.070,40	R$ 3.319.311.070,40
2019	R$ 2.626.483.555,00	R$ 3.110.483.555,00	R$ 3.110.483.555,00	R$ 3.110.483.555,00	R$ 3.110.483.555,00
2020	R$ 2.250.000.000,00	R$ 3.315.934.689,18	R$ 3.315.934.689,18	R$ 3.315.934.689,18	R$ 3.315.934.689,18

Fonte: Ábaco (sistema de informações do TCM) – (Consulta em 28.06.21)

A partir das informações passageiros transportados e valor do subsídio (compensações tarifárias do sistema de ônibus), é possível extrair o custo médio por passageiro transportado para o Tesouro Municipal em cada ano da série.

Gráfico 3.5 – Custo para o município por passageiro transportado (2017 a 2020) [1]



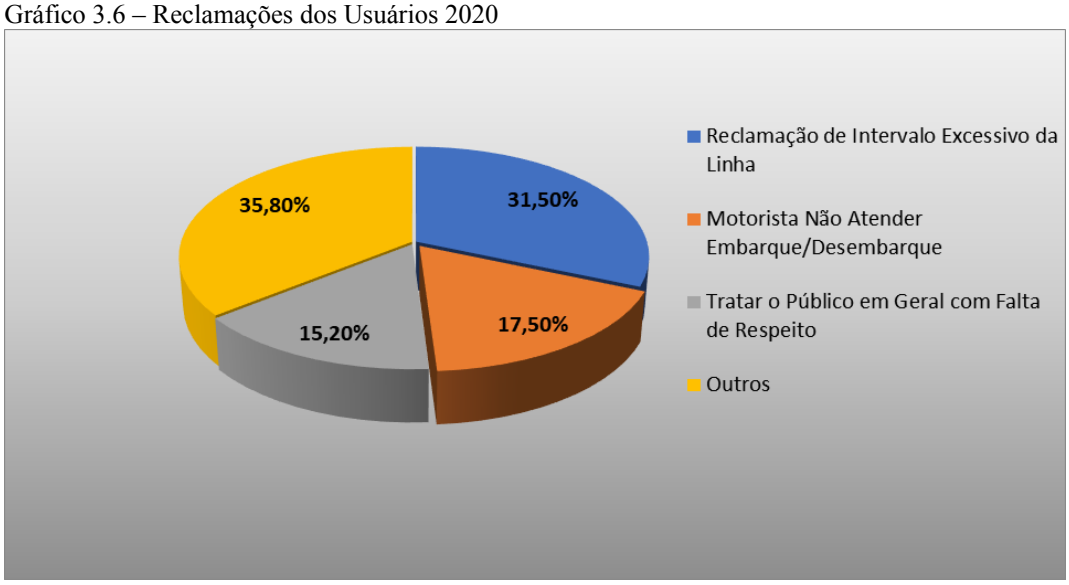
Fonte: Ábaco (sistema de informações do TCM) – (Consulta em 28.06.21)

O gráfico mostra que o custo para o Tesouro Municipal por passageiro transportado (R$ 2,04) foi muito

[1] O gráfico leva em conta os valores liquidados a título de compensações tarifárias.

superior à média dos três anos anteriores.
Em virtude da pandemia da Covid-19, foi editada a Portaria SMT.GAB nº 081/20, que instituiu novos parâmetros de natureza regulatória, em caráter temporário e emergencial, aplicáveis à execução do Serviço de Transporte Coletivo Público de Passageiros.
A fiscalização da qualidade dos serviços do transporte coletivo de passageiros é desempenhada pela SPTrans, que o faz por meio de uma série de indicadores que compõem um indicador global chamado Índice de Qualidade do Transporte (IQT).
Cumpre informar que já vinha sendo apontado pela Auditoria, em exercícios anteriores, deficiências na fiscalização do Sistema Municipal de Transporte Coletivo, expondo-o a riscos de transtornos operacionais e má qualidade dos serviços prestados.
Com base nas informações do Sistema Integrado de Monitoramento (SIM), a média mensal de quilometragem percorrida foi de 64,2 milhões, ou seja, o volume de serviços ofertados foi 20,4% abaixo do previsto nos contratos de concessão (80,7 milhões de quilômetros), que passaram a valer a partir de 09.09.19.
Na análise do volume de horas operadas no sistema de transporte, constatou-se relevante participação percentual (34%) de **tempo parado** dos veículos nos pontos iniciais e finais das linhas com relação ao tempo total, o que corresponde a 21 milhões de horas em 2020.
A despeito das limitações impostas pela Portaria SMT.GAB nº 081/20, as fragilidades na qualidade do Sistema de Transporte Público de Passageiros podem ser percebidas através das reclamações de seus usuários.

Gráfico 3.6 – Reclamações dos Usuários 2020



Fonte: SPTrans (Quadro de Reclamações)

Essas reclamações são recorrentes, e já foram objeto de apontamento pela Auditoria.
Por sua vez, 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 2020 foram transportadas 641.404 pessoas, sendo 385.856 beneficiários e 255.548 acompanhantes, conforme dados da SPTrans.
No exercício de 2020 foi realizada pesquisa de satisfação, pela própria SPTrans, junto aos usuários do serviço, com o objetivo de avaliar o Serviço de Atendimento Especial (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 seu desempenho, quer seja em termos quantitativos ou qualitativos.

4. FUNÇÃO TRANSPORTES

4.1. Introdução

A Função Transportes está inserida pela legislação no contexto de Mobilidade Urbana, devendo ambas serem exercidas em consonância. 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 58.200/18; Plano Municipal de Mobilidade Urbana de São Paulo (PlanMob/SP) – Decreto Municipal nº 56.834/16; e o Plano Plurianual (PPA) de 2018-2021 – Lei Municipal nº 16.773/17.

O Plano Diretor Estratégico (PDE), aprovado pela Lei Municipal nº 16.050/14, 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.

Os objetivos do Sistema de Mobilidade do Município de São Paulo estão definidos no art. 227 do PDE, com destaque para o inciso I "melhoria das condições de mobilidade da população, com conforto, segurança e modicidade, incluindo os grupos de mobilidade reduzida".

A análise das Funções de Governo no âmbito do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, dentre elas a Função Transportes, é disciplinada por meio da Resolução nº 16 de 11 de novembro de 2020, que estabelece em seu art. 3º os objetivos da análise[2].

Uma das inovações trazidas pela Resolução nº 16/2020 é a exigência de apresentação de um Relatório de Gestão, a ser elaborado anualmente pelas secretarias de governo da Prefeitura do Município de São Paulo responsáveis pela implementação das políticas públicas relativas às funções de governo previstas no § 3º da Resolução, e apresentado até o dia 30 de abril de cada ano, referente ao exercício anterior.

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

---

[2] Art. 3º As Análises de Funções de Governo têm os seguintes objetivos:
I – identificar, por meio da análise da execução orçamentária, das metas e indicadores de cada função, pontos de risco a serem considerados na elaboração do Plano Anual de Fiscalização referente ao exercício seguinte;
II – avaliar qualitativamente o desempenho das funções de governo em comparação a exercícios anteriores e a outros parâmetros pertinentes;
III – incentivar as secretarias de governo responsáveis pela implementação de políticas públicas de cada função a desenvolver e acompanhar suas séries históricas de indicadores, aprimorando o planejamento e o cumprimento de seus objetivos;
IV – divulgar ao cidadão do Município de São Paulo uma avaliação qualitativa do cumprimento das metas estabelecidas pelo Governo Municipal;
V – emitir recomendações e determinações se identificadas irregularidades e/ou impropriedades.

(seis) programas de governo, 03 (três) 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 orçamentária[3]:

Quadro 1 – Plano Plurianual (PPA) 2018 – 2021

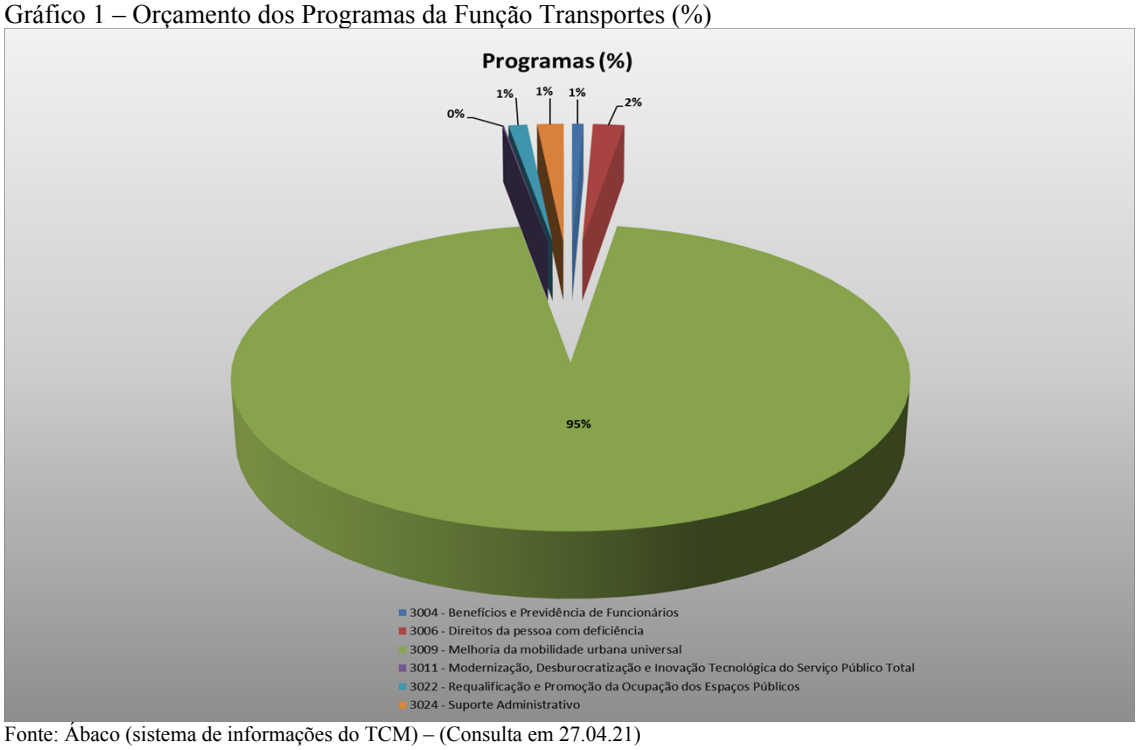
Programa	2018		2019		2020		2021		Total (2018-2021)	
	Planej. (R$ milhões)	Empen. (%)	Planej. (R$ milhões)	Empen. (%)	Planej. (R$ milhões)	Empen. (%)	Planej. (R$ milhões)	Empen. (%)	Planej. (R$ milhões)	Empen. (%)
Benefícios e Previdência de Funcionários (3004)	33,9	100	34	100	34,6	100	35,8	100	138,4	100
Direitos da Pessoa Com deficiência (3006)	85,2	100	93,4	97,5	100	100	100	100	379,1	99,3
Melhoria da Mobilidade Urbana Universal (3009)	4.918,4	98,3	5.102,5	95,4	5.729,6	94,2	4.513,1	86,4	20.263,8	93,7
Modernização, Desburocratização e Inovação Tecnológica do Serviço Público Total (3011)	6,2	98,6	1,6	0,2	11,5	29,5	0,6	0,1	20	47,6
Requalificação e Promoção da Ocupação dos Espaços Públicos (3022)	117,1	95,0	108	96,5	0,0	0,0	0,0	0,0	225,1	95,7
Suporte Administrativo (3024)	64,7	88,3	80,8	89,7	92,0	71,4	82,2	55,3	320	75,2
Total da Função	**5.225,8**	**98,1**	**5.420,5**	**95,4**	**5.968,3**	**93,8**	**4.731,9**	**86,2**	**21.346,6**	**93,6**

Fonte: Ábaco (sistema de informações do TCM) – (Consulta em 27.04.21)

Por sua vez, o gráfico abaixo identifica em termos percentuais a representatividade de cada programa para a Função[4].

[3] Os dados das colunas "Planejado" referem-se às dotações consignadas nas Leis Orçamentárias (LOA´s).
[4] 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 27.04.21)

O gráfico demonstra absoluta concentração de recursos no Programa de Melhoria da Mobilidade Urbana Universal, programa finalístico que respondeu por 94,9% do orçamento da Função Transportes para o período 2018-2021. Tal programa contempla diversas ações e produtos destinados à sociedade, os quais serão tratados com maiores detalhes no subitem 4.2.1 deste Relatório.

Outro programa finalístico que merece destaque é o Direitos da Pessoa com Deficiência, que embora represente apenas 1,8% do orçamento da Função, possui grande relevância social, razão pela qual será abordado em detalhes no subitem 4.2.2 deste Relatório.

Em se tratando do orçamento de 2020, a Função Transportes teve despesas fixadas na LOA no montante de R$ 5.968.365.293,78, já consideradas as atualizações ocorridas ao longo do exercício, é o que mostra o quadro abaixo.

Quadro 2 – LOA 2020 Em R$

Programa	LOA aprovada (A)	LOA atualizada (B)	Empenhado (C)	Liquidado (D)	% Execução (E = D/A)
Benefícios e Previdência de Funcionários (3004)	35.053.011,00	34.631.550,00	34.631.550,00	30.913.582,87	88,9
Direitos da Pessoa Com deficiência (3006)	**116.000.000,00**	**100.439.217,10**	**100.439.217,10**	**100.439.217,10**	**86,5**

Programa	LOA aprovada (A)	LOA atualizada (B)	Empenhado (C)	Liquidado (D)	% Execução (E = D/A)
Melhoria da Mobilidade Urbana Universal (3009)	**4.770.433.781,00**	**5.729.657.160,35**	**5.396.780.838,09**	**5.220.887.655,03**	**109,4**
Modernização, Desburocratização e Inovação Tecnológica do Serviço Público Total (3011)	3.153.000,00	11.555.369,25	3.404.925,96	3.299.265,96	104,6
Requalificação e Promoção da Ocupação dos Espaços Públicos (3022)	2.000,00	2.000,00	0,00	0,00	0,0
Suporte Administrativo (3024)	96.322.062,00	92.079.997,08	65.755.852,35	51.171.151,94	53,1
Total	**5.020.963.854,00**	**5.968.365.293,78**	**5.601.012.383,50**	**5.406.710.872,90**	**107,6**

Fonte: Ábaco (sistema de informações do TCM) – (Consulta em 27.04.21)

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.

4.2. 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 19 delas foram contempladas com dotações na LOA 2020 e tiveram algum nível execução, a qual está demostrada no quadro a seguir.

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

Projeto/ Atividade	LOA aprovada (A)	LOA atualizada (B)	Empenhado (C)	Liquidado (D)	% Execução (E = D/A)
Acessibilidade, Ampliação, Reforma e Requalificação de Terminais de Ônibus (1096)	23.919.127,00	23.917.127,00	1.200.000,00	129.829,00	0,5
Construção de Ciclovias, Ciclofaixas e	199.193.030,00	137.729.554,39	61.827.500,89	21.042.623,24	10,5

Projeto/ Atividade	LOA aprovada (A)	LOA atualizada (B)	Empenhado (C)	Liquidado (D)	% Execução (E = D/A)
Ciclorrotas - Programa de Metas 12.a (1097)					
Ampliação, Reforma e Requalificação de Ciclovias, Ciclofaixas e Ciclorrotas (1098)	10.001.000,00	53.363.591,98	40.819.371,23	23.785.425,68	237,8
Construção de Corredores de Ônibus (1099)	35.770.108,00	33.798.959,26	3.806.740,69	130.002,06	0,3
Ampliação, Reforma e Requalificação de Corredores de Ônibus (1100)	73.177.362,00	90.900.445,46	40.811.524,69	40.805.664,17	55,7
Manutenção e Operação de Terminais de Ônibus (2096)	236.001.000,00	217.015.808,52	217.014.808,52	191.974.853,53	81,3
Manutenção de Ciclovias, Ciclofaixas e Ciclorrotas - Programa de Metas 12.b (2098)	30.058.388,00	44.379.459,32	41.664.551,21	33.655.535,75	111,9
Aumento de Capital da SPTrans (3745)	4.500.000,00	4.500.000,00	2.217.276,00	2.217.276,00	49,2
Manutenção e Operação do Policiamento de Trânsito (4656)	44.387.736,00	36.811.671,17	13.962.918,83	11.434.013,22	25,7
Operação e Manutenção da Sinalização do Sistema Viário (4658)	62.000.000,00	75.319.191,22	75.319.191,22	68.365.096,22	110,2
Manutenção de Corredores de Ônibus e Faixa Exclusiva de Ônibus em Pavimento Flexível - Programa de Metas 11.e (4662)	10.970.000,00	10.97.0000,00	10.970.000,00	10.970.000,00	100
Operação e manutenção do sistema municipal de transporte coletivo (4700)	375.678.665,00	376.100.126,00	376.100.126,00	352.536.974,86	93,8
Compensações tarifárias do sistema de ônibus (4701)	**2.250.000.000,00**	**3.315.934.689,18**	**3.315.934.689,18**	**3.315.934.689,18**	**147,3**

Projeto/ Atividade	LOA aprovada (A)	LOA atualizada (B)	Empenhado (C)	Liquidado (D)	% Execução (E = D/A)
Serviços de Engenharia de Tráfego (4702)	841.281.503,00	897.159.333,57	897.158.333,57	881.627.842,86	104,8
Operação e Manutenção do Controle e Fiscalização de Tráfego (4703)	157.284.773,00	159.149.867,20	146.357.696,18	129.436.810,07	82,2
Ampliação, Reforma e Requalificação de Corredores de Ônibus e Faixa Exclusiva de Ônibus em Pavimento Rígido - Programa De Metas 11.d (5393)	11.970.000,00	11.970.000,00	11.970.000,00	11.969.855,47	100
Ampliação, Reforma e Requalificação nas Áreas de Parada e Plataforma de Embarque de Faixa Exclusiva de Ônibus - Programa de Metas 11.f e 11.g (5394)	15.000.000,00	15.000.000,00	10.500.000,00	4.201.047,64	28
Manutenção e Operação Semafórica (6841)	33.000.000,00	33.989.162,60	33.989.162,60	32.868.033,20	99,6
Intervenções na Área de Mobilidade Urbana (9201)	25.059.202,00	100.759.886,48	95.156.947,28	87.802.082,88	350,3
Outras Ações Orçadas e Não Executadas	**331.181.887,00**	**101.858.287,00**	**0,00**	**0,00**	0,0
Total	**4.770.433.781,00**	**5.729.657.160,35**	**5.396.780.838,09**	**5.220.887.655,03**	**109,4**

Fonte: Ábaco (sistema de informações do TCM) – (Consulta em 27.04.21)

O programa de Direitos da Pessoa com Deficiência contém apenas 02 (duas) ações, relacionadas ao transporte de pessoas com "deficiência ou mobilidade reduzida".
O quadro a seguir identifica a execução do orçamento do programa no exercício de 2020.

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

Projeto/Atividade	LOA aprovada (A)	LOA atualizada (B)	Empenhado (C)	Liquidado (D)	% Execução (E = D/A)
Projetos Voltados a Deficientes (4705)	1.000.000,00	0,00	0,00	0,00	0,0
Transporte de Pessoas com Deficiência ou Mobilidade Reduzida - ATENDE (4705)	115.000.000,00	100.439.217,10	100.439.217,10	100.439.217,10	87,3
Total	**116.000.000,00**	**100.439.217,10**	**100.439.217,10**	**100.439.217,10**	**86,6**

Fonte: Ábaco (sistema de informações do TCM) – (Consulta em 27.04.21)

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.

4.2.1. 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 94,9%[5] dos recursos previstos para a mesma no PPA 2018-2021.
O quadro, a seguir, trata de identificar as metas previstas no PPA, bem como os resultados alcançados até o término do exercício de 2020.

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**

[5] Vide Gráfico 1.

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)[6]	Un	1	0,9	2,1	103.200.000,00	0,0	10,1
Construção de Ciclovias, Ciclofaixas e Ciclorrotas - Programa de Metas 12.a (1097)[7]	Km	4	-	-	4.000,00	667.541,1	667.541,1
Ampliação, Reforma e Requalificação de Ciclovias, Ciclofaixas e Ciclorrotas (1098) [8]	Km	4	-	-	28.778.665,00	99,1	99,1
Construção de Corredores de Ônibus (1099)[9] [10]	Un	1	0,7	14,5	187.476.476,00	8,7	21,3
	Un	4	0,0	0,1	193.503.767,00	0,0	0,0
Ampliação, Reforma e Requalificação de Corredores de Ônibus (1100) [11]	Km	4	-	-	72.436.233,00	56,33	56,3
Intervenção na Área de Mobilidade Urbana (9201) [12]	Un	1	1,4	1,4	2.000,00	1.860.546,3	2.478.363,8
Intervenção na Área de Mobilidade Urbana (9201) [13]	Un	1	19,7	19,7	5.000,00		
Intervenção na Área de Mobilidade Urbana (9201)[14]	Un		0,9	0,9			
Intervenção na Área de Mobilidade Urbana (9201)[15]	Un		9,9	9,9			
Subtotal					**585.404.141,00**	**32,3**	**39,2**

Fonte: SMT / SIURB / SPObras / Ábaco (sistema de informações do TCM) – (Consulta em 27.04.21)

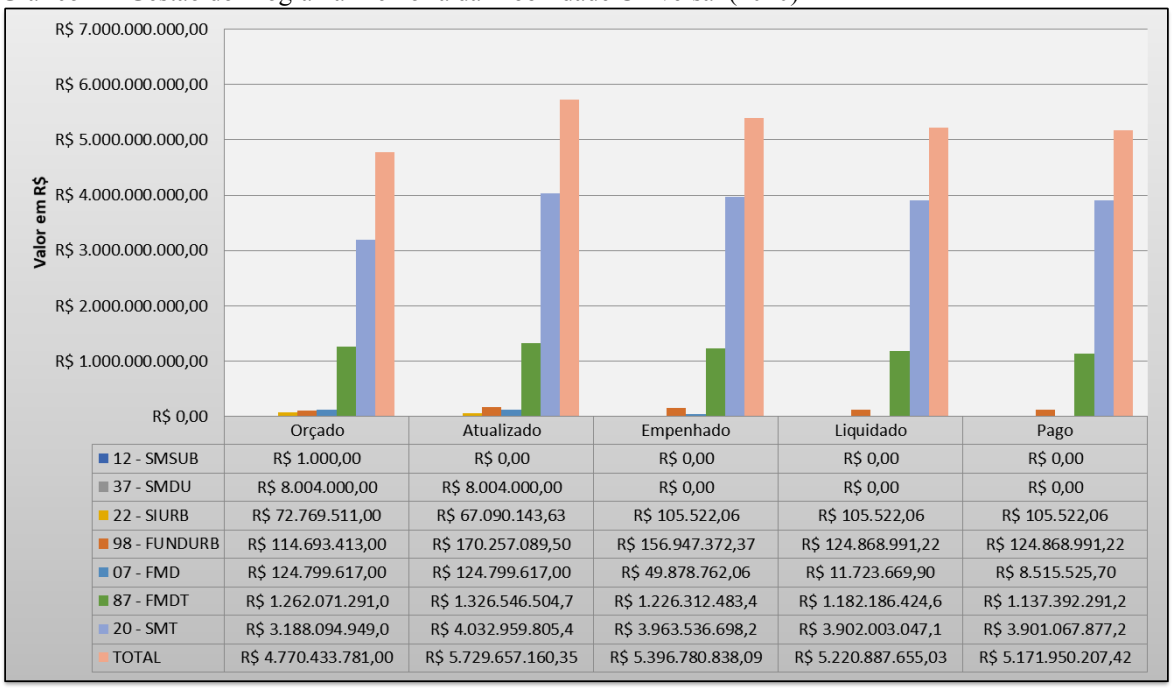
[6] Construção de Terminais de ônibus (Empreendimento 10 - Terminal Rodoviário Urbano – Itaquera), Termo de Contrato nº 051/SIURB/2013 – Terminal Itaquera).
[7] Não foi possível apurar as metas físicas da ação Construção de Ciclovias, Ciclofaixas e Ciclorrotas - Programa de Metas 12.a (1097) devido à incompatibilidade entre a métrica estabelecida no PPA 2018-2021 (Km) e a métrica apurada pela Origem (m²).
[8] Não foi possível apurar as metas físicas da ação Ampliação, Reforma e Requalificação de Ciclovias, Ciclofaixas e Ciclorrotas (1098) devido à incompatibilidade entre a métrica estabelecida no PPA 2018-2021 (Km) e a métrica apurada pela Origem (m²).
[9] 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.
[10] Construção de Corredores de ônibus (Corredor Capão), Termo de Contrato nº 046/SIURB/2013 (FUNDURB – SECRETARIA MUNICIPAL DE SERVIÇOS E OBRAS - Supra-Regional).
[11] Não foi possível apurar as metas físicas da ação Ampliação, Reforma e Requalificação de Corredores de Ônibus (1100) devido à incompatibilidade entre a métrica estabelecida no PPA 2018-2021 (Km) e a métrica apurada pela Origem (m²).
[12] Requalificação do Corredor Santo Amaro - Trecho Av. JK até Av. dos Bandeirantes, Contrato nº 006/SIURB/2016.
[13] Vale do Anhangabaú e Entorno, Contrato nº 025/SMSO/2017.
[14] Reconversão Urbana Largo Batata, Contrato nº 082/SIURB/2019.
[15] Nova Ligação Pirituba, Contrato nº 013/SIURB/2016.

Os dados indicam que apenas 06 das 19 ações do Programa de Melhoria da Mobilidade Urbana Universal (quadro 3), que tiveram execução no exercício de 2020, possuíam metas físicas associadas, todas relacionadas a projetos (despesas de capital).

4.2.1.1. Gestão / Execução Orçamentária

O orçamento do programa Melhoria da Mobilidade Urbana Universal do exercício de 2020 foi gerido/executado em 05 (cinco) 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).
A Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU) e Secretaria Municipal das Subprefeituras (SMSUB), embora possuíssem dotação, não executaram recursos do programa.
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 (2020)



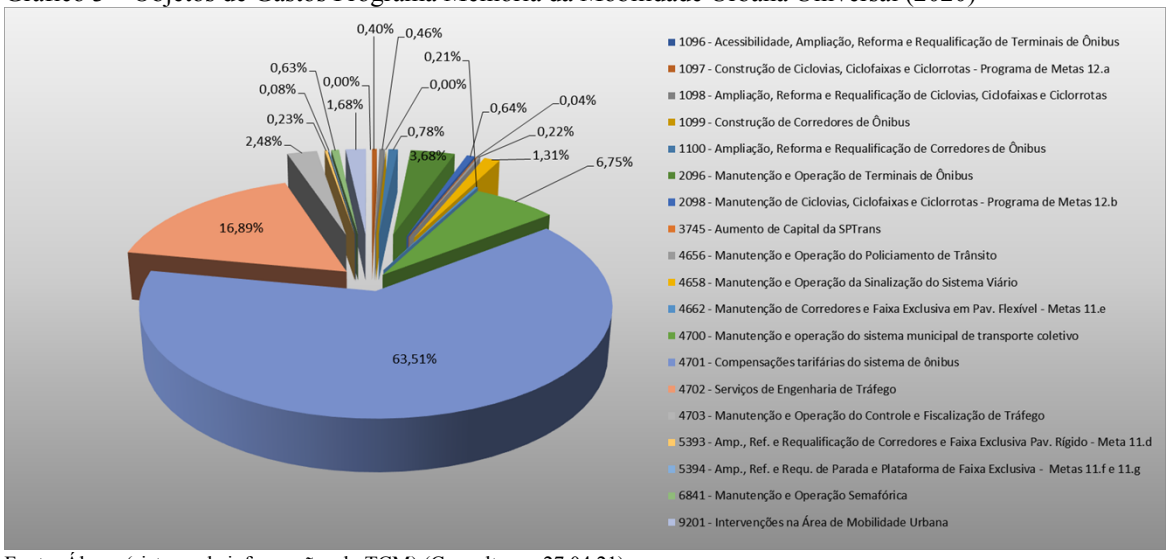
	Orçado	Atualizado	Empenhado	Liquidado	Pago
12 - SMSUB	R$ 1.000,00	R$ 0,00	R$ 0,00	R$ 0,00	R$ 0,00
37 - SMDU	R$ 8.004.000,00	R$ 8.004.000,00	R$ 0,00	R$ 0,00	R$ 0,00
22 - SIURB	R$ 72.769.511,00	R$ 67.090.143,63	R$ 105.522,06	R$ 105.522,06	R$ 105.522,06
98 - FUNDURB	R$ 114.693.413,00	R$ 170.257.089,50	R$ 156.947.372,37	R$ 124.868.991,22	R$ 124.868.991,22
07 - FMD	R$ 124.799.617,00	R$ 124.799.617,00	R$ 49.878.762,06	R$ 11.723.669,90	R$ 8.515.525,70
87 - FMDT	R$ 1.262.071.291,0	R$ 1.326.546.504,7	R$ 1.226.312.483,4	R$ 1.182.186.424,6	R$ 1.137.392.291,2
20 - SMT	R$ 3.188.094.949,0	R$ 4.032.959.805,4	R$ 3.963.536.698,2	R$ 3.902.003.047,1	R$ 3.901.067.877,2
TOTAL	R$ 4.770.433.781,00	R$ 5.729.657.160,35	R$ 5.396.780.838,09	R$ 5.220.887.655,03	R$ 5.171.950.207,42

Fonte: Ábaco (sistema de informações do TCM) – (Consulta em 27.04.21)

Tomando por base os valores liquidados, é possível observar que 74,7% dos recursos do programa foram utilizados pela SMT, e outros 22,6% foram utilizados por meio do FMDT, fundo gerido pela SMT.
Isso indica que a SMT foi gestora/executora de 97,3% 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 seguir[16].

[16] O gráfico toma por base os valores liquidados.

Gráfico 3 – Objetos de Gastos Programa Melhoria da Mobilidade Urbana Universal (2020)



Fonte: Ábaco (sistema de informações do TCM) (Consulta em 27.04.21)

O gráfico indica que a maior fatia dos gastos do programa corresponde à ação "Compensações tarifárias do sistema de ônibus", que respondeu por 63,5% dos valores liquidados (R$ 3.315.934.689,18).

Esta ação corresponde ao subsídio transferido pela PMSP aos operadores do sistema municipal de transporte coletivo de passageiros via **Conta Sistema**, administrada pela SPTrans (**vide subitem 4.2.1.3 "a"**).

O quadro a seguir apresenta o resultado da Conta Sistema, apurado em 2020:

Quadro 6 – Resultado da Conta Sistema 2020 Em R$

DISCRIMINAÇÃO	TOTAL 2020	AV %
1. RECEITA (1.1. + 1.2 + 1.3.)	**7.183.365.194,06**	**97,4**
1.1. Créditos eletrônicos e pecúnia retida na catraca	3.804.257.174,10	51,6
1.2. Compensação tarifária (orçamento)[17]	**3.315.934.689,53**	**45,0**
1.3. Receitas diversas	**63.173.330,43**	**0,9**
1.3.1. Recarga de Vale Transporte	19.228.341,97	0,3
1.3.2. Publicidade nos ônibus	176.656,50	0,0
1.3.3. Linhas circulares USP	6.305.766,27	0,1
1.3.4. Acerto de contas convênio terminal Grajaú	5.161,42	0,0
1.3.5. Ressarcimento do custo do Bilhete Único	7.061.042,18	0,1
1.3.6. Reembolso de despesas pela EMTU - terminais Sacomã e Grajaú	2.642.749,38	0,0
1.3.7. Receita de Gerenciamento de Créditos Eletrônicos VT (1,5% e 0,75%)	19.179.486,61	0,3
1.3.8. Receita com a cobrança de segunda via de cartão BU	8.574.126,10	0,1
2. DESPESA (2.1. + 2.2.)	**7.372.624.388,65**	**100,0**
2.1. Remuneração dos operadores	**7.279.763.418,47**	**98,7**
2.1.1. Grupo Estrutural (E)	2.802.772.179,60	38,0

[17] O valor de compensações tarifárias apresentado no relatório Fontes e Usos da SPTrans é R$ 0,25 superior ao valor extraído no sistema Ábaco.

DISCRIMINAÇÃO	TOTAL 2020	AV %
2.1.2. Grupo Local de Articulação Regional (AR)	2.021.589.217,31	27,4
2.1.3. Grupo Local de Distribuição (D)	2.455.402.021,56	33,3
2.2. Despesas diversas	92.860.970,18	1,3
2.2.1. Uso mutuo dos terminais Jabaquara e São Mateus (EMTU)	4.741.986,07	0,1
2.2.2. Despesas com comercialização (Comissões sobre recarga: CEF, rede complementar. Rede Metrô. Boletos bancários, Web e outros) 1	58.833.651,59	0,8
2.2.3. Convênio de integração tarifária (EMTU) - Terminais São Mateus, Sacomã e Grajaú	1.531.719,80	0,0
2.2.4. Custo do gerenciamento de créditos eletrônicos VT (1,5% e 0,75%)	18.669.375,59	0,3
2.2.5: Boletos LV (pagos com receita de gerenciamento de créditos eletrônicos VT)	510.111,02	0,0
2.2.6. Cobrança de segunda via de cartão BU (saída para conta Gestão)	8.574.126,10	0,1
3. RESULTADO I (1 - 2)	**-189.259.194,59**	**-2,6**

Fonte: Relatório de Fontes e Usos Conta Sistema 2020 (SPTrans). Obs

Através do quadro é possível observar que o custo total (despesa) do sistema municipal de transporte coletivo em 2020 alcançou a quantia de R$ 7.372.624.388,65, em contrapartida arrecadou R$ 7.183.365.194,06, dos quais R$ 3.315.934.689,53 provenientes do tesouro municipal, por meio, principalmente, das compensações tarifárias, e que o resultado do ano foi negativo, um déficit de R$ 189.259.194,59.

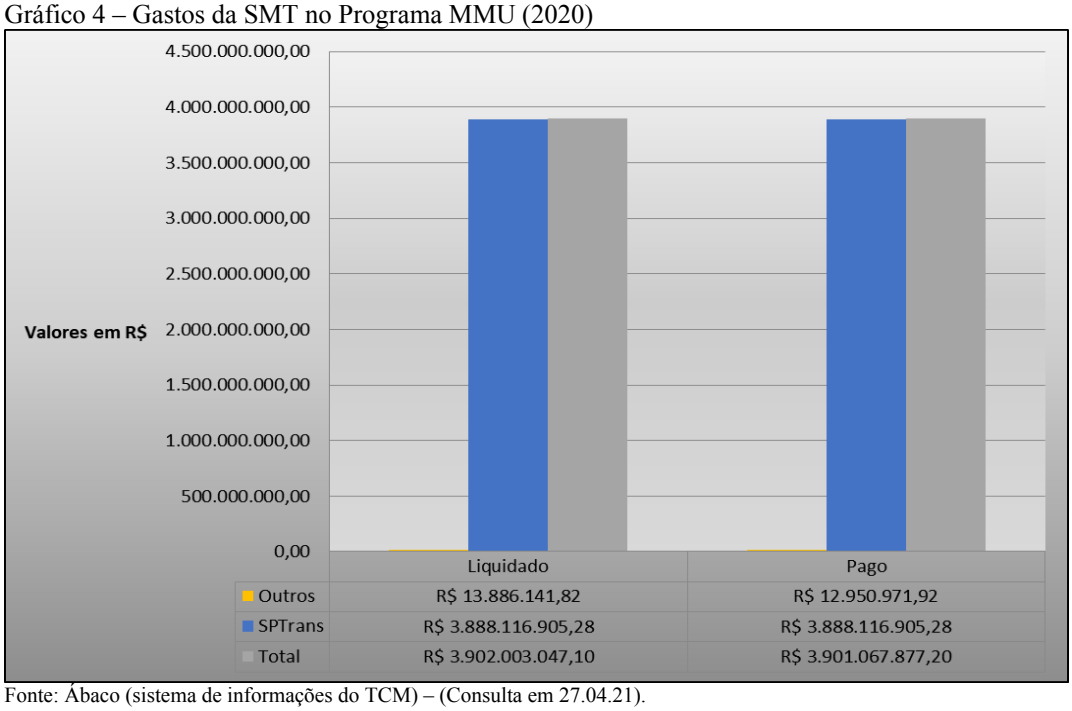
Vide gráfico 3, a segunda maior despesa, "Serviços de engenharia de tráfego" respondeu por 16,9% dos gastos da função (R$ 881.627.842,86), seguida das despesas com a "Manutenção e Operação do Sistema Municipal de Transporte Coletivo" (R$ 352.536.974,86), com 6,8% de participação.

Grande parte dos recursos do Programa são repassados do tesouro para empresas controladas pelo município, via unidades orçamentárias, mediante contratos, que os aplicam em bens e serviços objeto do programa.

No caso dos recursos do programa, executados pela unidade orçamentária SMT, 99,6% foram destinados à SPTrans, empresa do município.

É o que mostra o gráfico a seguir.

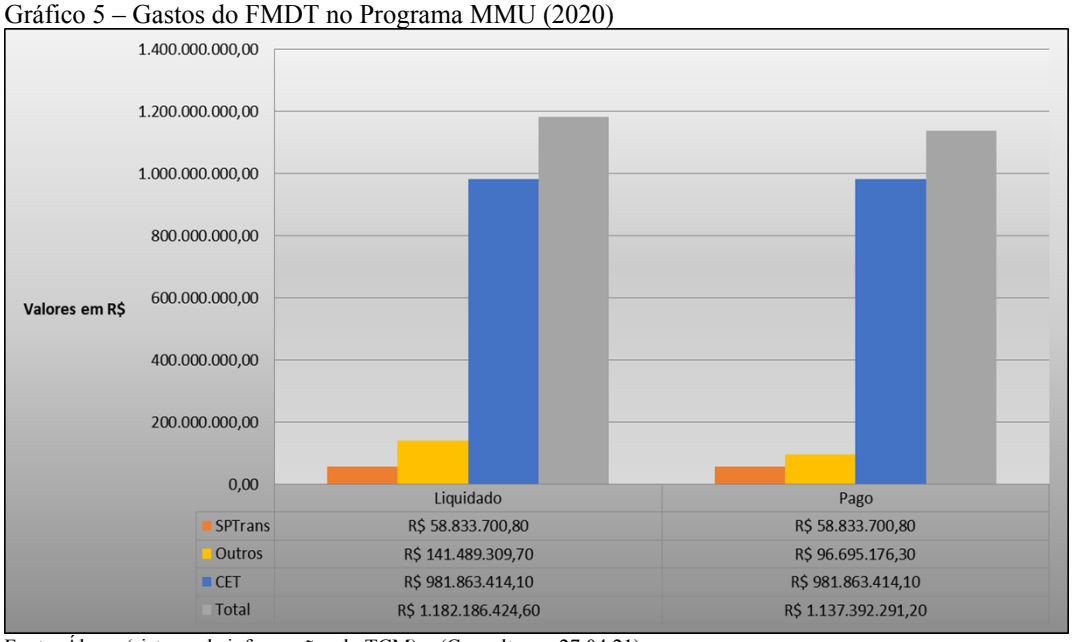
Gráfico 4 – Gastos da SMT no Programa MMU (2020)



Fonte: Ábaco (sistema de informações do TCM) – (Consulta em 27.04.21).

Situação semelhante à verificada em relação aos recursos do FMDT, porém direcionando os valores prioritariamente à CET (83,1%). É o que mostra o gráfico a seguir.

Gráfico 5 – Gastos do FMDT no Programa MMU (2020)



Fonte: Ábaco (sistema de informações do TCM) – (Consulta em 27.04.21).

Cumpre destacar que parte dos recursos do FMDT, em 2020, foram utilizados para custeio da própria CET, o que configura irregularidade[18].

Outras irregularidades na gestão do FMDT também foram identificadas, tais como a ausência de mecanismo efetivo de cobrança de multas aplicadas e não pagas aos veículos de outros estados, elevado número de multas não inscritas em dívida ativa, passiveis de prescrição e utilização de recursos do FMDT para a construção de terminais de ônibus e vias cicláveis[19] e construções[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 (3º maior em valores liquidados em 2020);

- 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;

[18] eTCM nº 003322/2021 - gráfico toma por base os valores liquidados.
[19] Ação Civil Pública nº 1049053-46.2015.8.26.0053.
[20] Ação Civil Pública nº 1049053-46.2015.8.26.0053.

- 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 (R$ 3,315 bilhões) 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 à qualidade do transporte coletivo de passageiros.

4.2.1.2. Indicadores de Desempenho

A administração pública avalia e fiscaliza a qualidade dos serviços de transporte com base no que dispõe a LM nº 14.173/06, a LM 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) Transporte Coletivo de Passageiros

A fiscalização da qualidade dos serviços de transporte coletivo de passageiros é desempenhada pela SPTrans, que o faz por meio de uma série de indicadores que compõem um indicador global chamado Índice de Qualidade do Transporte (IQT).
O ano de 2020 foi um ano atípico para os serviços de transporte no município, em virtude da pandemia da Covid-19, especialmente para o transporte coletivo de passageiros, esse que é o principal serviço ofertado no contexto da função transportes, uma vez que consome cerca de 70% do total de recursos alocados à função.
A SMT editou a Portaria SMT.GAB nº 081/20, que instituiu novos parâmetros de natureza regulatória, em caráter temporário e emergencial, aplicáveis à execução do Serviço de Transporte Coletivo Público de Passageiros.
Dentre outros, a Portaria determinou que:

> Art. 8º Ficam suspensas:
> I - as atividades de **pesquisa de opinião e satisfação** dos usuários;
> II – as **análises de performance operacional das linhas**;
> [...] (grifo nosso)

A partir de tal suspensão, diversos indicadores que compõem o IQT, especialmente os relacionados à performance operacional das linhas, deixaram de ser apurados, e, consequentemente, não poderão ser reproduzidos neste relatório.
Infere-se que **a Portaria SMT.GAB nº 81/20**, ao suspender, sem maiores justificativas, a avaliação, fiscalização e aplicação de penalidades aos concessionários durante a pandemia, **contribuiu para a piora nos resultados dos indicadores**.

- **Índice de Qualidade do Transporte (IQT)**

A Portaria SMT.GAB nº 081/20 foi publicada em 25.03.2020, em data posterior ao primeiro ciclo de avaliações do IQT.
Nesse sentido, foram disponibilizados pela SPTrans os resultados apurados no primeiro ciclo, dividindo os operadores em 03 (três) grupos: Estrutural, Local de Articulação Regional e Local de Distribuição.

Vejamos os resultados dos operadores do grupo Estrutural:

Quadro 7 – IQT Grupo Estrutural - Fev/2020

Primeiro Ciclo de Avaliação - fevereiro/2020				
Grupo	**Lote**	**Consórcios/ Empresas**	**Empresas**	**IQT por Empresa**[21]
ESTRUTURAL	**E1**	Consórcio Bandeirante	Santa Brígida	77,48
			Gato Preto	78,13
	E2	Sambaíba	Sambaíba	75,16
	E3	Metrópole	Metrópole	71,15
	E4	Via Sudeste	Via Sudeste	77,79
	E5	Mobibrasil	Mobibrasil	74,11
	E6	Grajaú	Grajaú	69,02
	E7	Metrópole	Metrópole	76,25
	E8	Consórcio Transvida	Campo Belo	85,54
			Transppass	77,70
	E9	Gatusa	Gatusa	80,97

Fonte: SPTrans

A seguir os resultados dos operadores do grupo Local de Articulação Regional:

Quadro 8 – IQT Grupo Local de Articulação Regional - Fev/2020

Primeiro Ciclo de Avaliação - fevereiro/2020				
Grupo	**Lote**	**Consórcios/ Empresas**	**Empresas**	**IQT por Empresa**[22]
LOCAL DE ARTICULAÇÃO REGIONAL	**AR0**		Ambiental	72,44
	AR1	Consórcio Bandeirante	Santa Brígida	80,97
			Gato Preto	93,66
	AR2	Sambaíba	Sambaíba	65,23
	AR3	Metrópole	Metrópole	79,45
	AR4	Express	Express	76,34
	AR5	Via Sudeste	Via Sudeste	69,29
	AR6	Mobibrasil	Mobibrasil	76,16
	AR7	Consórcio KBPX	KBPX	74,59
	AR8	Gato Preto	Gato Preto	76,52
	AR9	Consórcio Transvida	Campo Belo	92,32
			Transppass	68,92

Fonte: SPTrans

Por fim, os resultados dos operadores do grupo Local de Distribuição:

Quadro 9 – IQT Grupo Local de Distribuição - Fev/2020

Primeiro Ciclo de Avaliação - fevereiro/2020

[21] Ótimo= Acima de 93 (Verde); Bom = entre 76 e 92,99 (Azul); Regular = entre 60 e 75,99 (Regular); e Ruim = Abaixo de 60 (Vermelho).
[22] Ótimo= Acima de 93 (Verde); Bom = entre 76 e 92,99 (Azul); Regular = entre 60 e 75,99 (Regular); e Ruim = Abaixo de 60 (Vermelho).

Grupo	Lote	Consórcios/ Empresas	Empresas	IQT por Empresa[23]
LOCAL DE DISTRIBUIÇÃO	**D1**	Consórcio Transnoroeste	Norte Buss	81,16
			Spencer	77,36
	D2	Consórcio Transnoroeste	Norte Buss	80,47
			Spencer	71,02
	D3	Transunião	Transunião	59,73
	D4	Upbus	Upbus	93,32
	D5	Pêssego	Pêssego	68,10
	D6	Allibus	Allibus	76,99
	D7	Transunião	Transunião	41,52
	D8	Movebuss	Movebuss	67,83
	D9	A2	A2	61,75
	D10	Transwolff	Transwolff	65,96
	D11	Transwolff	Transwolff	66,34
	D12	Transcap	Transcap	73,49
	D13	Alfa Rodobus	Alfa Rodobus	72,10

Fonte: SPTrans

É possível observar que no primeiro ciclo de avaliações do IQT, já sob influência da pandemia da Covid-19, grande parte dos operadores não obtiveram boas avaliações, 17 (dezessete) regulares e 02 (dois) ruins. A seguir serão apresentados alguns indicadores que puderam ser apurados, a despeito das restrições decorrentes da Portaria SMT.GAB nº 081/20.

- **Intervalo de Partidas**

Os intervalos prolongados entre partidas estão entre as principais reclamações dos usuários do Sistema de Transporte, caracterizando grave deficiência na prestação dos serviços.
Os intervalos prolongados já motivaram propostas de determinação em exercícios anteriores (RAF SPTrans 2009[24], RAF SPTrans 2013[25] e RAF SPTrans 2016[26]).
Nos Relatórios Anuais de Fiscalização da SPTrans de 2017, 2018 e 2019[27], pendentes de julgamento, a Auditoria deste Tribunal 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.
Em relação aos constantes problemas na disponibilização dos serviços aos usuários do Sistema, merece destaque a pesquisa "**Viver em São Paulo: Mobilidade Urbana**"[28], realizada pela **Rede Nossa São Paulo** em parceria com o **Ibope Inteligência**, em **setembro de 2020**, que traz dados sobre o deslocamento na cidade e **o impacto da pandemia do coronavírus no dia a dia da população paulistana**, sendo que dentre os aprendizados a pesquisa destacou:

> Ainda que o **ônibus municipal continue sendo o meio de transporte utilizado com maior frequência** na cidade - a despeito de problemas como lotação, preço

[23] Ótimo= Acima de 93 (Verde); Bom = entre 76 e 92,99 (Azul); Regular = entre 60 e 75,99 (Regular); e Ruim = Abaixo de 60 (Vermelho).
[24] eTCM 815/2010 (pendente de julgamento).
[25] eTCM 1.190/2014 (pendente de julgamento).
[26] eTCM 1.361/2017 (pendente de julgamento).
[27] RAFs SPTrans de 2017 (eTCM 2.335/2018), 2018 (eTCM 17.358/2019) e 2019 (eTCM 5.332/2020).
[28] https://www.nossasaopaulo.org.br/wp-content/uploads/2020/10/ViverEmSP_Pesquisa_Mobilidade_2020.pdf.

> e frequência - **o transporte público de forma geral está sendo menos utilizado** neste momento, sendo superado pelo transporte particular.
>
> No entanto, mesmo com a diminuição de usuários frequentes **no transporte público**, **o tempo de deslocamento** para quem continua usando **não apresentou melhora**. (grifo nosso)

Relevante destacar, também, uma constatação preocupante em época de pandemia. Dentre os usuários de ônibus municipal observa-se recuo no tempo de espera de 5 a 15 minutos e aumento das menções entre 30 e 45 minutos, quando se comparam os resultados da pesquisa de 2020 com os de 2019:
- Mais de 5 a 15 minutos: 39% em 2019, diminuindo para 34% em 2020;
- Mais de 30 a 45 minutos: 10% em 2019, aumentando para 17% em 2020.

A pesquisa evidencia que a percepção de aumento do tempo de espera pelos ônibus cresce e é a maior registrada na série histórica da pesquisa; 53% afirmam que o tempo de espera aumentou (12% a mais do que em 2019); 33% afirmam que está igual; e 8% que diminuiu.
Quem mais cita que o tempo de espera pelos ônibus aumentou são pessoas da classe D/E (64%); renda familiar mensal de até 02 (dois) salários mínimos (60%); pretos(as) e pardos(as) (60%); de 16 a 24 anos (58%).
A principal preocupação em relação à mobilidade na cidade de São Paulo pós pandemia é a superlotação do transporte coletivo (30%), seguida de aumento da tarifa do transporte público (17%), e congestionamentos (13%).

- **Viagens Canceladas e Atrasadas**

O Sistema Integrado de Monitoramento (SIM) é um software que possibilita monitorar, controlar e fiscalizar a qualidade do serviço prestado à população, por meio de coleta e da disponibilização contínua de informações sobre os veículos, viagens, terminais, passageiros, sistema viário e sobre as interfaces entre estes elementos.
Dentre as funcionalidades do SIM, encontra-se o rol de alertas emitidos pelos veículos em operação quando há alguma anormalidade que impeça a viagem de ser realizada ou de seguir seu itinerário habitual no tempo planejado.

Quadro 10 – Alertas do SIM – janeiro a dezembro de 2020

2020	Defeito no veículo - recolhendo	Defeito no veículo - SOS	Emergência	Excesso de tempo parado	Outros*	Total
Jan	2.937	6.410	676	57.032	52.010	119.065
Fev	3.094	6.927	579	52.016	63.453	126.069
Mar	2.641	5.978	602	51.743	54.483	115.447
Abr	1.219	2.750	365	38.753	30.478	73.565
Mai	1.256	2.906	410	42.495	33.508	80.575
Jun	1.677	4.041	577	48.360	44.033	98.688
Jul	1.662	4.216	367	52.346	47.319	105.910
Ago	1.631	4.374	589	50.089	47.153	103.836
Set	1.818	4.846	639	47.738	46.136	101.177
Out	1.941	5.262	545	49.330	53.592	110.670
Nov	1.752	4.778	521	47.686	51.771	106.508
Dez	1.911	5.101	434	47.896	54.790	110.132
Total	**23.539**	**57.589**	**6.304**	**585.484**	**578.726**	**1.251.642**
Part. %	**1,9**	**4,6**	**0,5**	**46,8**	**46,2**	**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.

O quadro mostra que no exercício de 2020 ocorreram aproximadamente 1,3 milhão de alertas, sendo que o alerta "excesso de tempo parado" não é feito pelo motorista, mas sim pelo próprio sistema mediante parametrização de emissão automática do alerta quando o veículo fica parado por um longo período. Outro alerta de destaque é o de "Defeito no veículo – recolhendo", em que o motorista emite o alerta e se desloca diretamente para a garagem.
Conforme podemos observar, o alerta "**excesso de tempo parado**" é responsável por **46,8% do total de 2020**, ou seja, aproximadamente 586 mil alertas.
Importante ressaltar que fiscalizações realizadas em exercícios anteriores já evidenciaram quantidades significativas de recolhidas anormais, com graves consequências à operação do Sistema de Transporte, que resultaram em propostas de determinação em exercícios anteriores (RAF SPTrans 2017[29] e RAF SPTrans 2019[30]).
A Auditoria aponta que mesmo dispondo de frota suficiente para realizar as viagens, muitos veículos permanecem parados por longos períodos, os quais ensejam a emissão de alertas pelo SIM, mas sem resultar em providências corretivas por parte da SPTrans, caracterizando, portanto, negligência e omissão, em prejuízo aos usuários do sistema de transporte coletivo de passageiros.

- **Idade Média da Frota**

Os contratos de concessão determinam que a frota para prestação dos serviços deverá ter idade média de, no máximo, 06 anos.
A seguir são apresentados os dados relativos à idade da frota apurada em 2020:

Quadro 11 – Idade Média da Frota – dez/2020

Idade	Quantidade	Part. %
0 a 2 anos	5.243	37,2%
3 a 5 anos	3.033	21,5%
6 a 8 anos	4.189	29,7%
9 a 13 anos	1.642	11,6%
Total	**14.107**	**100,0%**

Fonte: Sistema SIM e Infotrans/SPTrans

A partir dos dados, é possível extrair que a idade média da frota apurada dezembro de 2020 foi de 4,5 anos.

- **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 Decreto Federal (DF) nº 5.296/2004.
De acordo com os dados dos sistemas SIM e Infotrans, ambos da SPTrans, a frota patrimonial, em dezembro de 2020, era de 14.107 veículos. Entre eles, 14.088 são acessíveis, restando apenas 19 não acessíveis. Assim, 99,9% dos veículos do transporte municipal são acessíveis.

- **Sustentabilidade**

Um dos objetivos do sistema de transporte coletivo de passageiros é o fomento ao desenvolvimento tecnológico direcionado à mitigação do impacto ambiental causado pela operação desse Sistema.

[29] eTCM 2.335/2018 (pendente de julgamento).
[30] eTCM 5.332/2020 (pendente de julgamento).

Nesse sentido, a SPTrans tem a incumbência de realizar regularmente vistorias de emissão de poluentes sobre a frota de veículos operando no sistema de transporte coletivo de passageiros.
O quadro a seguir apresenta a quantidade de vistorias realizadas pela SPTrans no exercício de 2020:

Quadro 12 – Vistorias da frota do Sistema de Transporte 2020

Grupo	Quantidade 1º ciclo	Quantidade 2º ciclo
Estrutural	888	113
Local de Articulação Regional	678	62
Local de Distribuição	1.196	132
Total	**2.762**	**307**

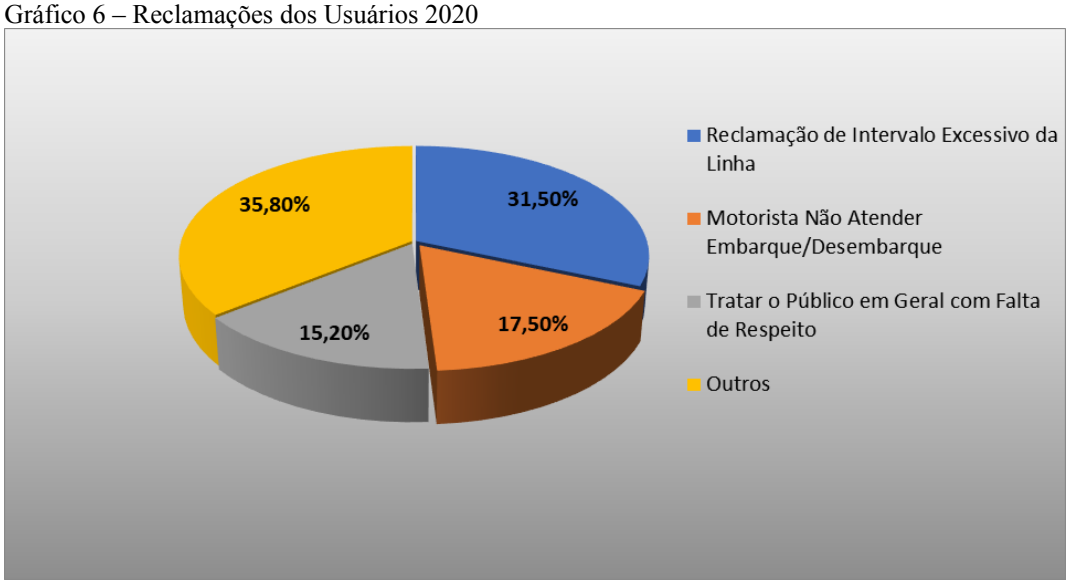
Fonte: SPTrans (Informações da Gerência de Inspeção e Vistoria da SPTrans)

Os números demonstram que foram realizadas 3.069 vistorias de emissão de poluentes no ano de 2020 (1º e 2º ciclos).
Essa quantidade de vistorias anuais mostra-se bastante reduzida em relação ao total da frota de ônibus (14.107 veículos).

- **Reclamações dos Usuários**

Faz parte das atribuições da SPTrans o registro e tratamento das Reclamações dos Usuários do Sistema de Transporte Público de Passageiros.
O gráfico a seguir identifica os tipos e demonstra a distribuição percentual das reclamações registradas no exercício 2020, vejamos:

Gráfico 6 – Reclamações dos Usuários 2020



Fonte: SPTrans (Quadro de Reclamações)

As três principais reclamações dos usuários foram:
- Reclamação de Intervalo Excessivo entre Linhas (31,5%);
- Motorista não atender embarque ou desembarque (17,5%); e
- Tratar o público em geral com falta de respeito (15,2%).

Essas três maiores reclamações dos usuários demonstram as principais fragilidades do Sistema de Transporte Público de Passageiros de acordo com os usuários do sistema.
Essas reclamações são recorrentes, e já foram objeto de apontamento pela Auditoria.

b) 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 CET, no desempenho de sua missão legal, contratual e estatutária, executa de forma direta e indireta uma série de ações (produtos e serviços) voltadas para a fluidez do trânsito, objetivo esse fundamental para a garantia da mobilidade no município de São Paulo.
Nesse sentido, a CET constantemente monitora a fluidez do trânsito por meio do Índice de Lentidão de Trânsito, principal indicador da qualidade dos serviços de trânsito

- **Lentidão no Trânsito**

O quadro a seguir mostra o resumo dos índices de lentidão medidos no período de 2017 a 2020:
Quadro 13 – Indicadores de Lentidão no Trânsito – média dos 12 meses do ano

Descrição/ Período	2017	2018	2019	2020	Δ % 20/19
Pico da Manhã (07h00 às 10h00)					
Lentidão (Km)	66	98	77	30	-61,0%
Lentidão %	7,9%	11,2%	8,9%	3,5%	-
Pico da Tarde (17h00 às 20h00)					
Lentidão (Km)	88	91	85	42	-50,6%
Lentidão %	10,2%	10,3%	9,8%	4,78%	-

Fonte: Relatório de Desempenho Corporativo – CET 2020

Quanto ao pico da manhã, observou-se queda no índice de lentidão, de 2019 (77 Km) para 2020 (30 Km), o que representou uma queda de 61,0%. O mesmo comportamento foi observado no pico da tarde, que passou de 85 km (2019) para 42 (2020), queda de -50,6%.
Esse reflexo se deve principalmente às restrições à circulação de pessoas e veículos imposta pela pandemia da Covid-19.

- **Mortes no Trânsito**

A tabela a seguir mostra o número absoluto de mortes no trânsito por tipo de usuário.

Quadro 14 – Número absoluto de mortes no trânsito

Ano	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	359	104	297	31	791
2020	281	108	317	36	742
Δ 2020/2019	-21,7%	3,8%	6,7%	16,1%	-6,2%

Fonte: Relatório de Desempenho Corporativo – CET 2020

Verifica-se que houve queda de 6,2% na quantidade de mortes no trânsito, tendo as mortes de pedestres sido o principal item responsável pela queda verificada.
Embora tenha ocorrido queda na quantidade de mortes no trânsito, é preciso levar em consideração as restrições impostas pela pandemia da Covid-19, o que levou à redução da circulação de pessoas e veículos no ano de 2020. Contudo, convém destacar que a despeito das restrições impostas pela pandemia e da queda do número de mortes de pedestres, as demais categorias tiverem incremento do número de mortes, com destaque para o número de ciclistas (aumento de 16,1%).

- **Falhas Semafóricas**

Os valores médios mensais de falhas semafóricas prioritárias ainda se mostraram elevados em 2020.
Destaque deve ser dado para o semáforo apagado, cuja média mensal em 2020 (1.138 falhas) é 33,6% superior à média mensal do período de 2017 a 2019 (852 falhas)[31].
Destaca-se a quantidade de falhas que apresentaram o *status* "Nada consta" e/ou "Não identificado".
Ordens dessa natureza acarretam prejuízos financeiros à CET, uma vez que as empresas contratadas recebem para se deslocar até o cruzamento onde ocorreu a falha inicialmente detectada pelo agente da CET, embora, nesses casos, não tenha prestado qualquer serviço.
Há ainda elevado número de causas identificados como "outros", classificação essa que não permite conhecer as reais causas da falha semafóricas, o que dificulta o tratamento estatístico das falhas e a consequente tomada de decisões pela gestão da companhia nesse sentido.
Convém destacar que existe recomendação da Auditoria no tocante às falhas semafóricas, ainda não atendida, vejamos:

> 8. Tomar medidas, em conjunto com a SMT/PMSP, para minimizar as falhas semafóricas prioritárias, que causam transtornos para a operação do tráfego na Cidade, e que contribuem para a sua menor segurança e fluidez. (TC 72.001.457/14-00 - Relatório Anual de Fiscalização - RAF da CET de 2013, pendente de julgamento).

No mesmo sentido aponta a determinação nº 402 do Sistema Diálogo:

> 402. Priorizar o aperfeiçoamento, com uso de tecnologia, do sistema semafórico visando: a centralização dos controles semafóricos em Centrais de Controle de Tráfego, implantar a sistemática de semáforos inteligentes e responder tempestivamente às falhas semafóricas prioritárias.

4.2.1.3. Produção de Serviços

Os produtos e serviços ofertados à população do município de São Paulo pela PMSP no exercício de 2020, 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:

[31] Desempenho Operacional CET 2020 (eTCM 3.320/2021 - pendente de julgamento).

Imagem 1 – Produtos e Serviços Programa Melhoria da Mobilidade (2020)



Fonte: Os auditores.

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

a) Transporte Coletivo de Passageiros

Com uma frota operacional de 12.814 ônibus e aproximadamente 1.300 linhas[32], o transporte coletivo de passageiros é totalmente operado por empresas particulares, por meio de 32 contratos de concessão, sob o planejamento, gestão e fiscalização da SPTrans.

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

[32] Março de 2020 (Relatório Integrado da Administração SPTrans 2020)

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.
A ano de 2020 foi atípico, e em razão dos efeitos provocados pela pandemia da Covid-19 teve repercussões na oferta e na demanda pelo transporte coletivo de passageiros.
No cenário que antecedeu à pandemia, eram transportados cerca de 09 (nove) milhões de passageiros em dias úteis, com uma frota de 13 (treze) mil veículos em operação, programada para realizar 185 mil viagens, com origem e destino já conhecidos.
Com os efeitos da pandemia, o número de passageiros foi menor do que em anos anteriores, com queda de 75% nas primeiras semanas após a decretação da quarentena, sendo que, ao longo do ano a demanda voltou a crescer e fechou o mês de novembro com queda de 37%[33].

- **Quilometragem Percorrida**

Com base nos dados do sistema SIM/SPTrans calculamos a média mensal de quilometragem percorrida em 2020 e comparamos com a quantidade contratada.

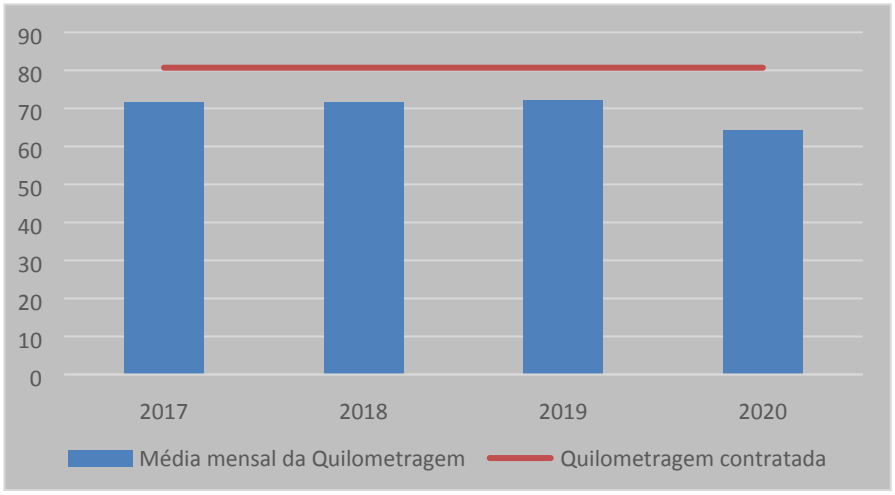
Quadro 15 – Quilometragem Operada em 2020

Mês	KM em Linha	KM Ociosa	KM Total	Km Contratada
Jan.	67.219.973	4.244.592	**71.464.565**	**80.711.190**
Fev.	64.525.006	4.059.000	**68.584.006**	
Mar.	65.301.712	4.031.775	**69.333.487**	
Abr.	44.030.632	2.532.496	**46.563.128**	
Mai.	48.830.152	2.970.039	**51.800.191**	
Jun.	60.850.732	3.885.950	**64.736.682**	
Jul.	64.397.890	4.043.946	**68.441.836**	
Ago.	62.352.905	4.022.545	**66.375.450**	
Set.	60.203.369	4.028.395	**64.231.764**	
Out.	62.108.669	4.193.131	**66.301.800**	
Nov.	59.716.739	4.075.464	**63.792.203**	
Dez.	64.556.126	4.448.804	**69.004.930**	
Média	**60.341.159**	**3.878.011**	**64.219.170**	**80.711.190**

Fonte: Sistema SIM/SPTrans e Contratos de Concessão.

Para o cálculo da quilometragem total consideramos também a quilometragem ociosa, que ocorre em uma viagem da garagem até um terminal, por exemplo. Optamos por considerá-la e não apenas a quilometragem em linha, uma vez que os custos são calculados com base na quilometragem total, ainda que o objetivo aqui não seja entrar nessa questão. Mesmo assim, decidimos utilizar uma abordagem mais conservadora.
A média mensal de quilometragem percorrida foi de 64,2 milhões, portanto 20,4% abaixo do previsto nos contratos de concessão (80,7 milhões de quilômetros), que passaram a valer a partir de 09.09.19.
Gráfico 7 – Comparativo entre média mensal de quilometragem percorrida
e contratada (em milhões)

[33] Relatório Integrado da Administração SPTrans 2020



Fonte: Fonte: Sistema SIM/SPTrans.

Com base nos dados de exercícios anteriores é possível afirmar que o nível de quilometragem percorrida abaixo do previsto não se deve apenas à pandemia da Covid-19, ocorrida a partir de março de 2020. Em 2019, ano em que a quilometragem foi maior na série analisada, ainda ficou 12,4% abaixo do previsto para os contratos que passaram a valer a partir de setembro daquele ano.

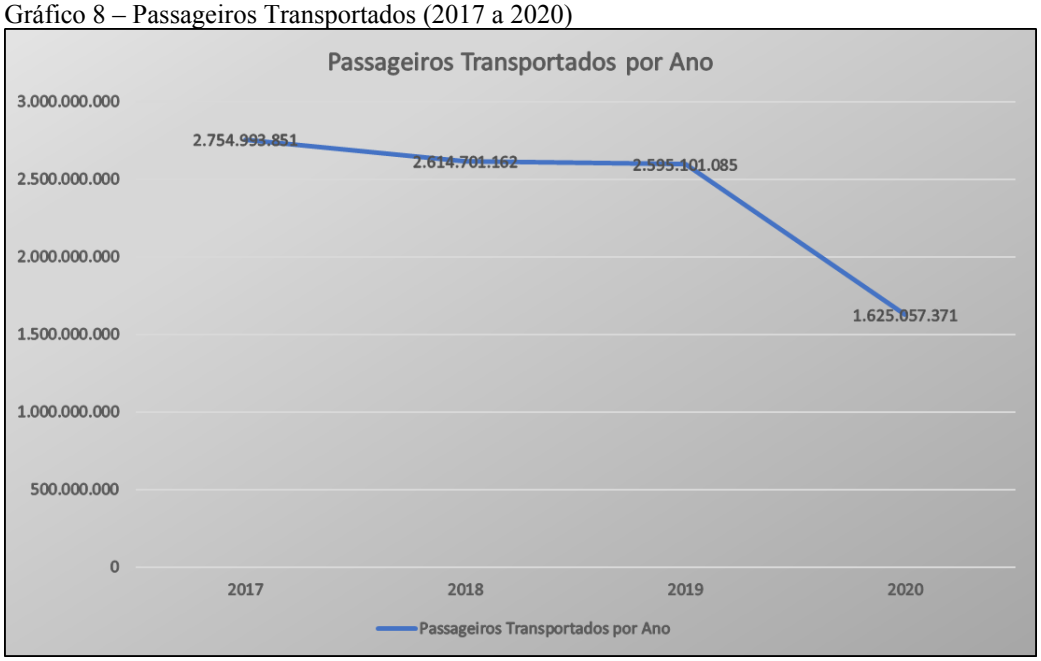
Esse dado é importante porque mostra que a quilometragem prevista para os contratos atuais está superestimada, já que nos exercícios anteriores ela também não se verificou.

Ressalta-se que o descumprimento do volume de quilometragem operada em relação ao contratado tem sido reiteradamente apontado pela Auditoria deste tribunal, bem como pela Auditoria Independente Ernst Young, contratada em 2014 para subsidiar a elaboração da Rede de Referência que embasou os Editais das licitações que originaram os 32 contratos de concessão em vigor a partir de 09.09.19.

Passageiros Transportados

Verifica-se que a quantidade de passageiros transportados vem caindo a cada ano, como mostra o gráfico a seguir:

Gráfico 8 – Passageiros Transportados (2017 a 2020)



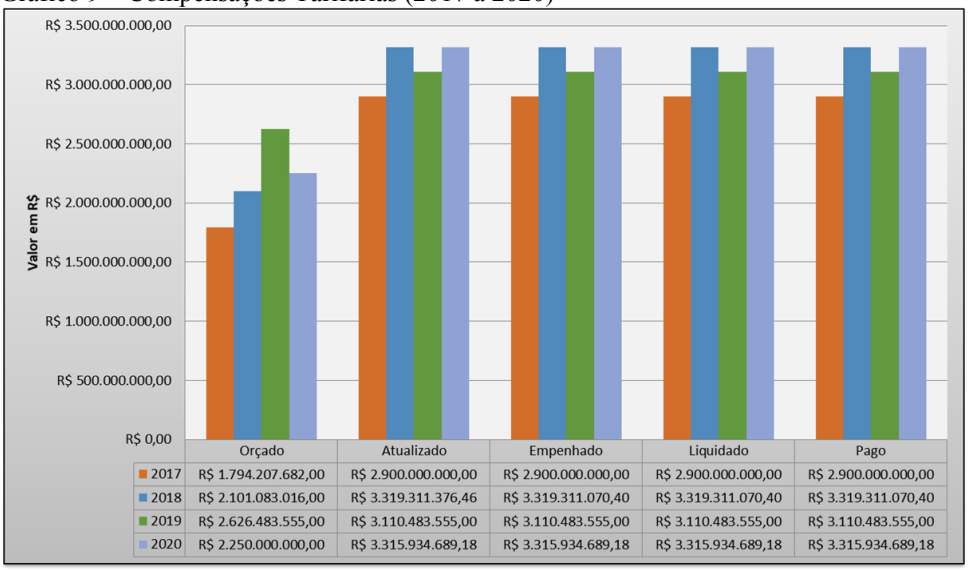
Fonte:SPTrans

Entretanto, em virtude da pandemia da Covid-19, a queda na demanda acentuou-se consideravelmente nos ônibus municipais em 2020, verificando-se redução de 37,4% na quantidade de passageiros transportados, na comparação com 2019.

Embora significativa, a queda na quantidade de passageiros transportados não refletiu uma redução no custo que o transporte coletivo de passageiros representa para os cofres do Município.

É o que mostra o gráfico a seguir, que identifica para a mesma série histórica, 2017 a 2020, o valor do subsídio transferido pelo município às empresas operadoras do transporte coletivo de passageiros via dotação "Compensações tarifárias do sistema de ônibus".

Gráfico 9 – Compensações Tarifárias (2017 a 2020)



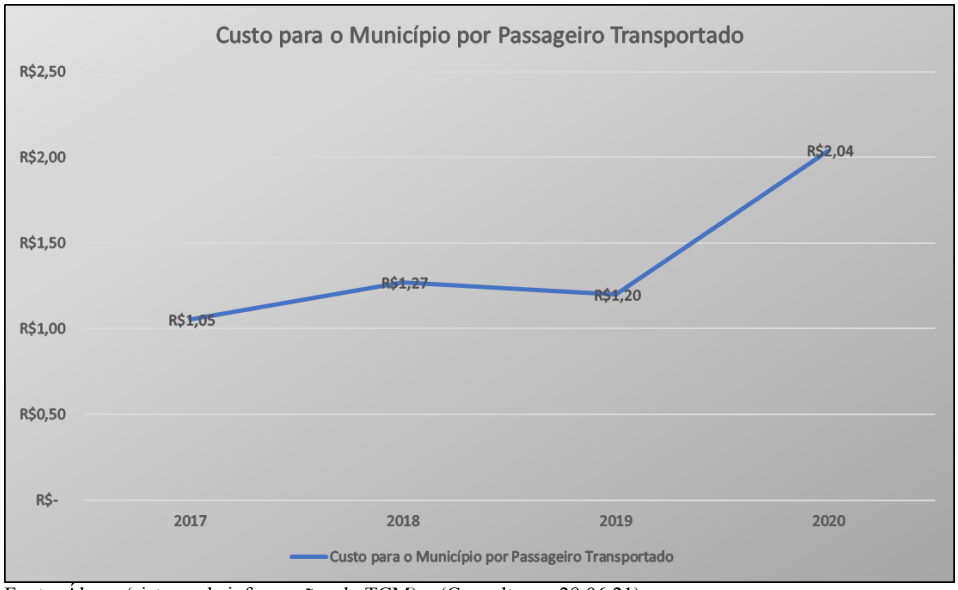
	Orçado	Atualizado	Empenhado	Liquidado	Pago
2017	R$ 1.794.207.682,00	R$ 2.900.000.000,00	R$ 2.900.000.000,00	R$ 2.900.000.000,00	R$ 2.900.000.000,00
2018	R$ 2.101.083.016,00	R$ 3.319.311.376,46	R$ 3.319.311.070,40	R$ 3.319.311.070,40	R$ 3.319.311.070,40
2019	R$ 2.626.483.555,00	R$ 3.110.483.555,00	R$ 3.110.483.555,00	R$ 3.110.483.555,00	R$ 3.110.483.555,00
2020	R$ 2.250.000.000,00	R$ 3.315.934.689,18	R$ 3.315.934.689,18	R$ 3.315.934.689,18	R$ 3.315.934.689,18

Fonte: Ábaco (sistema de informações do TCM) – (Consulta em 28.06.21)

A partir das informações de passageiros transportados e do valor do subsídio (compensações tarifárias do sistema de ônibus), é possível extrair o custo médio por passageiro transportado para o Tesouro Municipal em cada ano da série.

Gráfico 10 – Custo para o município por passageiro transportado (2017 a 2020) [34]

[34] O gráfico leva em conta os valores liquidados a título de compensações tarifárias.



Fonte: Ábaco (sistema de informações do TCM) – (Consulta em 28.06.21)

O gráfico mostra que o custo para o município por passageiro transportado (R$ 2,04) foi muito superior à média dos três anos anteriores.

- **Horas operadas**

Com base nos dados do sistema SIM/SPTrans calculamos o tempo total de operação remunerado. Esse tempo inclui, além do tempo do veículo em linha, o tempo ocioso, que se refere, na maior parte dos casos, a deslocamentos de e para a garagem e o tempo parado, relativo principalmente ao horário de almoço dos motoristas e ao tempo entre viagens.

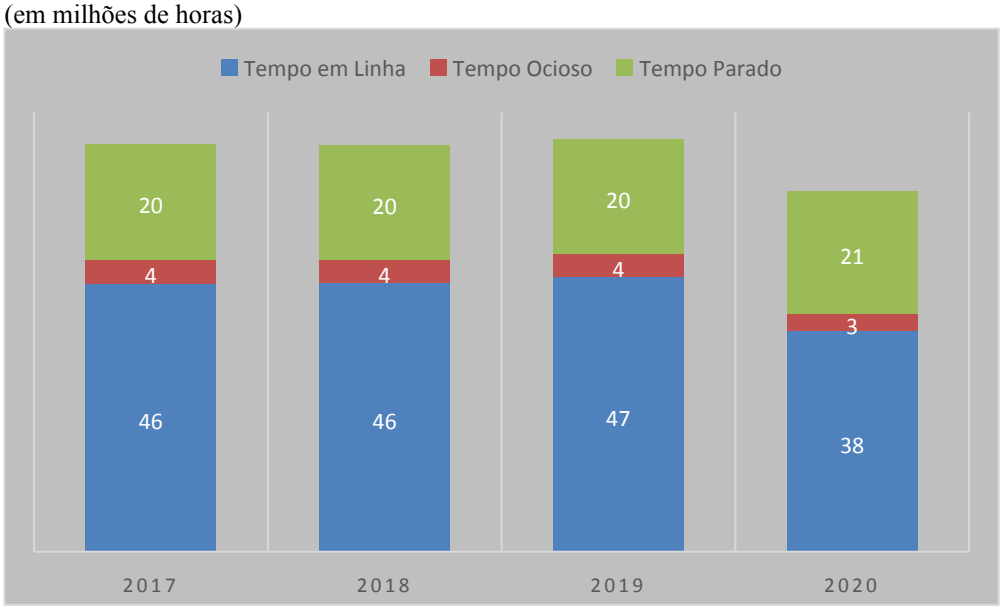
Quadro 16 – Tempo total remunerado – 2017 a 2020 (em horas)

Ano	Tempo em Linha A	Tempo Ocioso B	Tempo Parado C	Tempo total remunerado D=A+B+C	% Tempo parado E=C/D
2017	45.767.608	4.050.404	19.782.666	69.600.679	28,4%
2018	45.920.273	3.903.577	19.633.357	69.457.207	28,3%
2019	46.898.619	3.992.700	19.589.436	70.480.755	27,8%
2020	37.630.096	3.044.636	20.961.133	61.635.865	34,0%

Fonte: Fonte: Sistema SIM/SPTrans.

Com base nos dados do quadro anterior é possível se verificar que houve queda de 12,5% no tempo total de 2020 em relação a 2019, bem próximo à queda observada na quilometragem percorrida, como esperado, já que os dois indicadores são correlacionados.
Assim, da análise do volume de horas operadas no sistema de transporte, constata-se relevante participação percentual (34%) de **tempo parado** dos veículos nos terminais com relação ao tempo total.
Como se verifica na coluna E do quadro anterior, a menor participação ocorreu em 2019, com 27,8% e a maior em 2020, que registrou 34,0%. Esse dado chama atenção, já que no último ano representou cerca de um terço do total de horas.
O gráfico a seguir ilustra os dados aqui comentados.

Gráfico 11 – Comparativo entre o tempo em linha, tempo ocioso e tempo parado
(em milhões de horas)



Fonte: SPTrans

Sugerimos a realização de trabalho mais aprofundado sobre o tema com o objetivo de explicar a razão de tão relevante participação do tempo parado, a fim de verificar se o total dessas horas paradas é remunerado, considerando que o tempo total remunerado é a variável chave para a determinação dos custos de pessoal do sistema.

- **Considerações no Contexto da Pandemia**

É importante ressaltar que os três itens tratados apontam na mesma direção, ou seja, queda na quantidade dos serviços (quilometragem percorrida, passageiros transportados e horas operadas).
A opção adotada pela PMSP/SMT como medida de enfrentamento da Pandemia foi a de manutenção da frota operacional em quantidade próxima a de situações normais de operação, cujo objetivo anunciado era garantir o distanciamento social. Trata-se de opção de política pública, que a Auditoria não questiona. Contudo, tal opção não desobriga a PMSP, por meio da SMT, de garantir a contrapartida necessária por parte dos operadores, ou seja, o cumprimento dos níveis de serviços compatíveis com o volume de frota operacional remunerada.
A Portaria SMT/GAB 81/202, já citada, promoveu diversas alterações no acompanhamento dos serviços prestados, entre as quais se encontra a tabela de serviços, como se verifica no artigo 4º, reproduzido a seguir:

> Art. 4º Ficam suspensas o cumprimento de obrigações contratuais cujo prazo de sua execução esteja em andamento ou pendente de regularização junto à SPTrans, exceto [...]

A disponibilização das Tabelas de Serviços, prevista no item 4.1.46 dos contratos de concessão, foi uma dessas obrigações contratuais suspensas. Dessa forma, as empresas ficaram desobrigadas de elaborar esse relevante documento, o único mecanismo de que a SMT dispunha para aferir a quantidade de mão de obra operacional disponibilizada.
A Tabela de Serviços representa importante instrumento de redução da assimetria de informação nos sistemas de transporte, pois permite saber qual a quantidade de operadores (motoristas e cobradores), fator que representa cerca de 50% do custo operacional.
Além disso, a SMT, por meio da SPTrans, dispunha de metodologia conhecida como Avaliação de Performance que permitia calcular, entre outros indicadores, a taxa de ocupação, instrumento de suma importância quando uma das formas de evitar a contaminação é o distanciamento social, cuja verificação

se tornou inviável com a suspensão das análises de performance operacional das linhas.
Esses mecanismos imprescindíveis para o acompanhamento e controle dos serviços prestados foram suspensos pela SMT pela Portaria 081/20. No nosso entendimento não há razão para dispensar os mecanismos de controle durante a pandemia. Pelo contrário, além de obrigatórios, eles são de absoluta relevância para que se monitore se os desafios trazidos pela situação da Pandemia estão sendo enfrentados de forma a minimizar os danos à população.
Além dos instrumentos de controle foram suspensas também as aplicações de penalidades do Regulamento de Sanções e Multas (Resam) entre as quais a G-64, decorrente do descumprimento de viagens.
Reforça-se a isso o parecer da Assessoria Jurídica de Controle Externo (AJCE)[35] com relação à obrigatoriedade de fiscalização permanente dos contratos de concessão prevista na Lei Federal nº 8.987/1995 (artigo 29, inciso I) e na Lei Municipal nº 13.241/2001 (artigo 8º, inciso III, alíneas "b" e "c" e artigo 29, inciso II):

> As disposições legais acima referidas reforçam o dever de o Poder Concedente fiscalizar a execução do contrato de concessão, inclusive mediante a aplicação – e a cobrança – de penalidades ocasionadas por inadimplemento contratual, o que não foi possível ser verificado pela Auditoria desta E. Corte de Contas, em razão da Portaria SMT nº 81/2020.

Apesar da redução de 37,4% na demanda de passageiros, a remuneração total dos operadores caiu apenas 10,7%, demostrando que o Tesouro Municipal arcou com a queda excepcional da demanda por meio de aporte de recursos mediante a dotação Compensações Tarifárias que totalizou R$ 3,3 bilhões em 2020 (aumento de 14,3% em relação ao ano de 2019, que foi de R$ 3,1 bilhões).
Em consequência, apesar do crescente volume de recursos aportados pelo Tesouro Municipal, não se tem evidência da efetividade da política adotada pela Prefeitura, já que não resta comprovado o distanciamento social no sistema de transporte conforme anunciado pela PMSP.
Portanto, a suspensão do cumprimento de importantes obrigações contratuais por parte das concessionárias e de fiscalização por parte do Poder Concedente, através da Portaria 081/2020-SMT.GAB, caracteriza grave infringência à Lei Federal de Concessões nº 8.987/1995, art. 29, inciso I e à Lei Municipal nº 13.241/2001, art. 8º, inciso III, alíneas "b" e "c" e art. 29, inciso II.
Os demais aspectos operacionais afetados durante a pandemia são analisados com maior detalhamento em autos próprios.[36]

- **Transformações na Mobilidade urbana**

O sistema de transporte se altera ao longo do tempo por diversas razões, que envolvem desde questões culturais, financeiras e até em virtude da própria dinâmica de desenvolvimento da cidade. No caso do ano de 2020, a pandemia foi também fator chave para a alteração da situação.
Em setembro de 2020 foi realizada pesquisa pela Rede Nossa São Paulo/Ibope Inteligência. Foram entrevistadas 800 pessoas no Município. A pesquisa "Viver em São Paulo: Mobilidade Urbana" foi bastante completa e avaliou vários fatores, entre os quais destacamos que o ônibus municipal continua sendo o meio de transporte utilizado com mais frequência na cidade.
Com base na pergunta sobre o meio de transporte que mais utiliza, a pesquisa obteve os resultados reproduzidos no quadro a seguir:

Quadro 17 - Resposta à pergunta da pesquisa realizada em 2020: qual destes meios de transporte você usa atualmente com mais frequência na cidade de São Paulo? (resposta única)

[35] Peça 46 do eTCM nº 7.737/2020.
[36] eTCMs nº 5451/2020, 7737/2020 e 7462/2020.

Tipo de transporte	Respostas (em %)
Ônibus municipal	35
Carro	25
A pé	15
Metrô	8
Uber e similares	6
Outros	11
Total	100

Fonte: Pesquisa Nossa São Paulo/Ibope Inteligência
Tabela elaborada pela Auditoria com base nos dados da pesquisa

Embora o ônibus municipal ocupe o primeiro lugar, o transporte público perdeu participação em 2020. Houve aumento na utilização do transporte particular. Segundo a apuração da pesquisa, esse aumento se deve à pandemia. Entretanto, ainda não é possível saber se essa é uma tendência ou uma situação temporária.
Esse aumento na utilização do transporte particular pode ser verificado no quadro a seguir, em que é feita comparação com anos anteriores:
Com base na tabela a seguir, é possível verificar que a participação do transporte público foi de 48% em 2020, menor percentual da série analisada.

Quadro 18- Transporte público e particular - %

Tipo de transporte	2017	2018	2019	2020
Transporte público	65	59	64	48
Transporte particular/individual	26	32	35	52

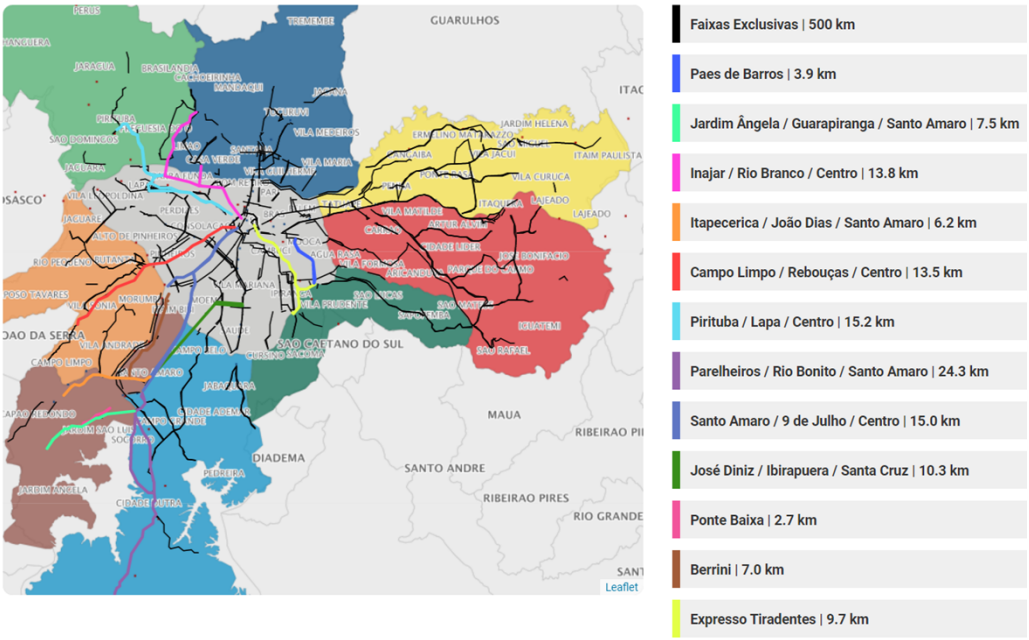
Fonte: Pesquisa Nossa São Paulo/Ibope Inteligência
Transporte público: ônibus municipal, metrô, trem, ônibus fretado/intermunicipal.
Transporte particular/individual:carro (particular ou por aplicativo), a pé, bicicleta, táxi e motocicleta

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, ciclovias, ciclofaixas e terminais.

- **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.

- **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 19 – 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.

- **Sinalização Horizontal**[37]

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.

No quadro a seguir são apresentados os principais indicadores de sinalização horizontal e vertical, conforme dados fornecidos pela CET:

Quadro 20 – Indicadores de Sinalização Horizontal

Descrição	2017	2018	2019	2020	Δ %	
					20/19	20/17

[37] Manual de Sinalização Urbana, Volume 01 – Revisão 01 (CET).

Sinalização Horizontal - Implantação em m²	511.044	506.767	609.188	951.817	56,2	86,3

Fonte: Relatório de Desempenho Corporativo – CET 2020

Da análise da tabela, é possível observar que a implantação de sinalização vertical vem tendo aumentos entre 2018 e 2020, em termos quantitativos.

- **Sinalização Vertical**[38]

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.

Imagem 4 – Sinalização Vertical



Fonte: CET.

No quadro a seguir são apresentados os principais indicadores de sinalização horizontal e vertical, conforme dados fornecidos pela CET:

Quadro 21 – Indicadores de Sinalização Vertical

Descrição	2017	2018	2019	2020	Δ %	
					20/19	20/17
Sinalização Vertical – Implantação de placas	28.114	28.526	33.464	35.952	7,4	27,9

Fonte: Relatório de Desempenho Corporativo – CET 2020

Da análise da tabela, é possível observar que, seguindo a mesma tendência da sinalização horizontal, vide quadro 20, a implantação de sinalização vertical vem tendo aumentos entre 2018 e 2020, em termos quantitativos.

- **Sinalização Semafórica**[39]

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.

[38] Manual de Sinalização Urbana, Volume 01 – Revisão 01 (CET).
[39] Manual de Sinalização Urbana, Volume 01 – Revisão 01 (CET).

Imagem 5 – Sinalização Semafórica



Fonte: CET.

Segundo informações da Superintendência de Engenharia de Sinalização e Infraestrutura (SSI) da CET, a cidade de São Paulo conta com 5.973 cruzamentos semaforizados, além de outros 602 locais com piscante de alerta, atuando nos modos de operação por tempo fixo ou por tempo real.

O Plano de Mobilidade do Município de São Paulo (PlanMob/SP 2015) define que para obtenção de um bom desempenho do viário será necessário construir um parque tecnológico de apoio ao monitoramento composto, dentre outros, por 3.000 cruzamentos operando em tempo real[40] (PlanMob/SP 2015, pág. 134).

Atualmente somente 10 (dez) cruzamentos operam em tempo real, através de 06 (seis) controladores.

Evidencia-se que o nível de funcionamento "em tempo real" dos equipamentos é irrisório em relação à quantidade pretendida pelo PlanMob/SP 2015, ou seja, praticamente não existe essa funcionalidade.

Convém destacar que tal situação já foi objeto de determinação por este Tribunal:

> 21. Tomar as providências necessárias, em conjunto com a Secretaria Municipal de Transportes, para que, efetivamente, as Centrais de Controle de Tráfego em Área – CTAs atendam ao seu objetivo, de ajustar, em tempo real, o funcionamento semafórico ao fluxo de veículos na cidade. (TCs 72.001.181/08-02 – Contas de 2007 e 72.001.510/09-15 – Contas de 2008).

- **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

[40] Semáforos em "tempo real", também denominados semáforos inteligentes, são aqueles que definem os tempos de verde de acordo com o número de veículos que se aproximam (fonte PlanMob/SP 2015, fl 133, link http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/planmobsp_v072__1455546429.pdf)

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 de trânsito 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. Em 31.12.2020, a CET contava com 1800 agentes de trânsito em atividade[41].

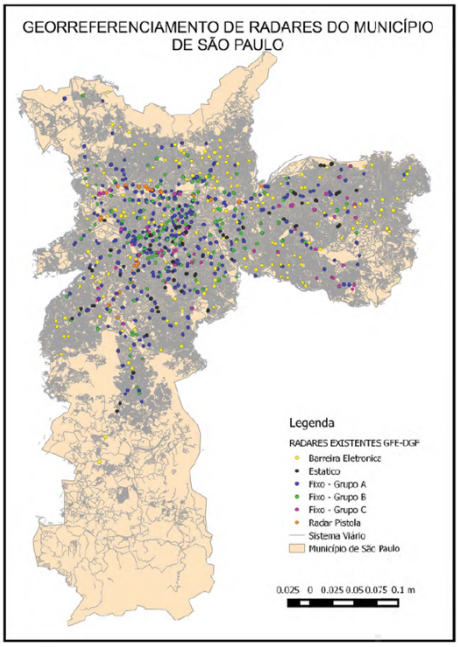
- **Fiscalização de Trânsito**

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

[41] eTCM nº 003351/2021, peça 4, fl. 04.



Fonte: Boletim Técnico nº 60 da CET.

O quadro a seguir exibe a evolução da quantidade de multas aplicadas no período de 2015 a 2020, vejamos:

Quadro 22 – Evolução da quantidade de multas aplicadas

Período	Polícia Militar	SPTrans	CET Operação	GCM	Equipamentos Eletrônicos	NIC[42]	Total
2015	1.192.597	360.855	2.024.655	173.151	9.446.824	1.455.069	14.653.151
2016	1.091.509	302.384	1.951.878	109.671	12.351.300	2.209.014	18.015.756
2017	964.291	271.853	2.093.099	42.093	10.375.372	1.907.274	15.653.982
2018	686.057	270.521	1.546.178	41.908	8.471.349	1.563.846	12.579.859
2019	681.457	257.983	1.592.656	42.239	8.135.915	1.366.940	12.077.190
2020	704.116	178.911	821.285	41.430	10.217.242	590.376	12.553.360

Fonte: CET

Do total de 11.962.984 multas aplicadas em 2020 (excluindo as multas NIC), 85,4% foram aplicadas por equipamentos eletrônicos (10.217.242), seguido pelas multas aplicadas pelos agentes da CET (821.285), com 6,9%.

4.2.2. 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 16.337/15[43].

Destina-se às pessoas com autismo, surdocegueira ou deficiência física com alto grau de severidade e

[42] Multas aplicadas a veículo de pessoa jurídica, quando não há indicação do condutor.

[43] 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.

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/mês[44].

Quadro 23 – 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[45]	1.828	26,1	70,7	405.868.953,00	24,7	67,7
Total da Função					**405.868.953,00**	**24,7**	**67,7**

Fonte: Ábaco/SPTrans (sistema de informações do TCM) (Consulta em 27.04.21)

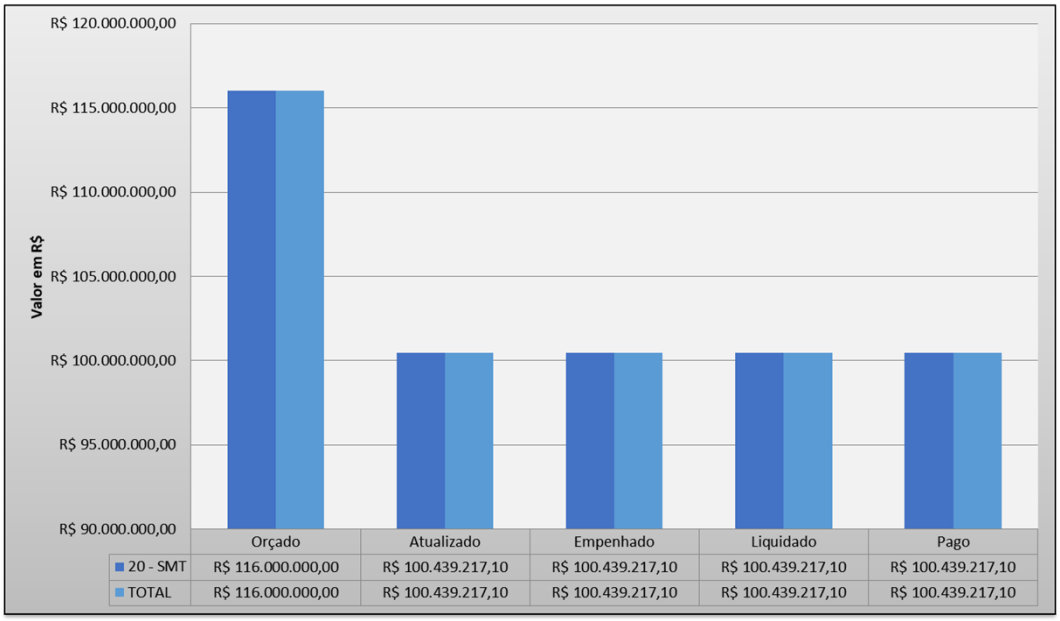
Em termos financeiros, foi previsto o montante de R$ 405.868.953, para o período de 2018-2021, sendo R$ 106.211.537,00 para o exercício 2020, com objetivo de custear o serviço prestado mediante uma frota média de 478 veículos nesse ano[46].
Considerando o valor liquidado em 2020 (R$ 100.439.217,10) observa-se que o montante de recursos realizados ficou muito próximo da meta prevista no PPA.
Em termos de meta física, o desempenho no exercício de 2020 foi superior à meta estabelecida no PPA, foram disponibilizados 478 veículos de transporte enquanto a meta era de 469 veículos, ou seja, 101,9%.

4.2.2.1. Gestão / Execução Orçamentária

O orçamento do programa Direitos da Pessoa com Deficiência, dentro da Função Transporte 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.

Gráfico 12 – Gestão do Programa Direitos da Pessoa com Deficiência – 2020

[44] http://www.sptrans.com.br/atende/sobre-o-atende
[45] Quantidade de veículos disponibilizados.
46 Meta 2018: 421; Meta 2019: 469; Meta 2020: 469; e Meta 2021: 469. Total PPA: 1.828.



Fonte: Ábaco (sistema de informações do TCM) (Consulta em 27.04.21)

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 2020, houve execução de 86,6%[47] dos recursos inicialmente previstos na LOA.

4.2.2.2. Indicadores de Desempenho

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

Segundo a SPTrans, gestora dos serviços, no exercício de 2020 foi realizada pesquisa de satisfação, pela própria entidade, junto aos usuários do serviço, com o objetivo de avaliar o Atende. Essa pesquisa[48] foi realizada sobre amostra contendo 200 casos extraídos do banco de dados dos usuários do Atende+, a 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 novembro e dezembro de 2020, com os próprios usuários ou, em alguns casos, com os seus responsáveis legais. O perfil da amostra foi o seguinte:

- Sexo – 54,5% masculino e 45,5% feminino;
- Renda Média – R$ 1.993,16;
- Idade Média – 31 anos;
- Tempo de Utilização Médio – 5,1 anos; e
- Finalidade de Uso – Tratamentos motores (45,2%) e Tratamentos de autismo (56,3%).

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

Quadro 24 – Satisfação dos Usuários Atende

[47] Percentual Executado = (R$ 100.439.217,10 ÷ R$ 116.000.000,00) x 100 = 86,58%.

[48] Relatório de pesquisa: Avaliação do Serviço Atende+ (RP 01/2021).

Pesquisa de Satisfação Atende		
Quesito	Nota Média	
	2019	2020
Motoristas	9,41	9,5
Veículos*	9,3	9,39
Inscrição	8,68	8,94
Média Gral de Satisfação	8,09	9,04

Fonte: Relatório de pesquisa: Avaliação do serviço Atende+ 2020
(*) Percentual de aprovação.

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

4.2.2.3. 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 2020.

Quadro 25 – Atende – Porta a Porta

Dezembro	Frota		Usuários Transportados		
	Cadastrada	Operacional	Cadastrados	Acompanhantes	Total
2017	430	414	873.443	552.064	**1.425.507**
2018	440	415	839.455	549.109	**1.388.564**
2019	426	401	897.729	615.231	**1.512.960**
2020	503	478	385.856	255.548	**641.404**

Fonte: SPTrans - Relatório Dados Operacionais Atende 2020.

Os dados, segundo informado, já estariam livres das viagens canceladas/ suspensas a pedido dos usuários. Assim, o número de passageiros transportados caiu 57,6% de 2019 para 2020, sendo que a forte tendência de queda se deu, principalmente, pelas restrições de circulação de pessoas e veículos durante a pandemia de Covid-19.

4.3. Responsáveis Pelas Áreas Auditadas

Nome	Cargo
Bruno Covas Lopes	Prefeito no Exercício 2020
Edson Caram	Secretário Municipal de Mobilidade e Transportes - 2020
Elisabete França	Secretário Municipal de Mobilidade e Transportes - 2020

5. RELATÓRIO DE GESTÃO DA SMT

A Resolução nº 16/2020 desta Corte, em seu art. 5º dispõe sobre o Relatório de Gestão, de autoria da Prefeitura do Município de São Paulo, acerca das funções de governo.

Vejamos:

> Art. 5º **As secretarias de governo** da Prefeitura do Município de São Paulo responsáveis pela implementação das políticas públicas relativas às funções de governo previstas no § 3º do artigo 1º desta Resolução **deverão apresentar ao TCMSP, até o dia 30 de abril de cada ano, relatório de gestão** com a avaliação da execução orçamentária e do cumprimento de metas e indicadores relativos à

função no ano anterior.
§1º **O relatório de gestão** referido no caput **deve conter, minimamente**:
I – a execução orçamentária da função de governo de sua competência no exercício anterior, bem como **o cumprimento de metas previstas no Plano Plurianual** e o **cumprimento de metas previstas no Programa de Metas** e em **outros instrumentos de planejamento** para o mesmo exercício;
II – a **série histórica de indicadores da função** analisada, quando houver, ao longo, pelo menos, dos **últimos 4 (quatro) anos**;
III – **justificativa sobre as causas de eventuais divergências** entre a execução do orçamento e o orçamento previsto, entre as metas previstas e os resultados atingidos, bem como sobre as causas de crescimentos e/ou quedas significativos nos indicadores da Função;
IV – manifestação sobre o **estágio de cumprimento ou não de determinações e recomendações** do TCMSP relativas à Função.
§2º A resolução anual de aprovação do PAF poderá incluir outras secretarias de governo no rol mencionado no caput, que estarão obrigadas a cumprir a determinação a partir do exercício seguinte.
§3º O relatório de gestão de que trata o caput será considerado na Análise de Função de Governo. (**grifos nossos**)

O Relatório de Gestão da Função Transportes foi apresentado na data de 25.05.21[49], em desacordo com o prazo fixado no art. 5º, caput, da Resolução nº 16/2020 do TCMSP (**Infringência 7.1 "a"**).

Quanto ao conteúdo mínimo do Relatório de Gestão, fora determinado que deveria conter o cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual (PPA).

Foram apresentados os seguintes resultados para as metas do PPA:

Quadro 26 – Indicadores de acompanhamento do Plano Plurianual em 2020

Programa	Indicador	Valor Base	Valor Previsto para 2020	Valor Alcançado em 2020
3006 – Direitos da pessoa com deficiência	Percentual da frota de ônibus do transporte público municipal com acessibilidade para pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida	89,1%	100%	99%
3009 – Melhoria da mobilidade urbana universal	Número de ciclistas mortos no trânsito a cada 100 mil habitantes	0,25	0,2	0,26
3009 – Melhoria da mobilidade urbana universal	Índice de conectividade da rede cicloviária	64%	90%	Indicador pendente de apuração, rede cicloviária foi acrescida em 139 km em 2020
3009 – Melhoria da mobilidade urbana universal	Número de pedestres mortos no trânsito a cada 100 mil habitantes	2,84	1,8	2,28
3009 – Melhoria da mobilidade urbana universal	Número de motociclistas mortos no trânsito a cada 100 mil habitantes	2,6	2,2	2,57
3009 – Melhoria da mobilidade urbana universal	Índice de mortes no trânsito a cada 100 mil habitantes	7,07	5,75	6

[49] eTCM nº 8936/2021

Programa	Indicador	Valor Base	Valor Previsto para 2020	Valor Alcançado em 2020
3009 – Melhoria da mobilidade urbana universal	Emissão de CO2, material particulado e óxidos de Nitrogênio pela frota de ônibus municipais	CO2: 1.044.332 toneladas / material particulado: 74 toneladas / óxidos de nitrogênio: 4.999 toneladas	CO2: 865.095 / material particulado: 32 / óxidos de nitrogênio: 2.815	CO2: 1.089.868 / material particulado: 43,86 / óxidos de nitrogênio: 3.826

Fonte: SMT

A Lei Municipal nº 16.773/2017, que institui o Plano Plurianual 2018-2021, em seu Anexo II, apresenta um Demonstrativo dos Programas e Ações da Administração Pública para o Quadriênio 2018/2021.

Tal Anexo traz consigo as metas físicas e financeiras fixadas para cada uma das ações contempladas nos programas de governo.

Quanto ao programa de melhoria da Melhoria da mobilidade urbana universal (3009), existem metas fixadas para as seguintes ações:

- 1095 - Construção de Terminais de Ônibus;
- 1096 - Acessibilidade, Ampliação, Reforma e Requalificação de Terminais de Ônibus;
- 1097 - Construção de Ciclovias, Ciclofaixas e Ciclorrotas;
- 1098 - Ampliação, Reforma e Requalificação de Ciclovias, Ciclofaixas e Ciclorrotas;
- 1099 - Construção de Corredores de Ônibus;
- 1100 - Ampliação, Reforma e Requalificação de Corredores de Ônibus;
- 1240 - Modernização Semafórica, 2096 - Manutenção e Operação de Terminais de Ônibus, 2098 - Manutenção de Ciclovias, Ciclofaixas e Ciclorrotas;
- 2099 - Manutenção de Corredores de Ônibus;
- 3012 - Projetos de Transporte e Mobilidade Oriundos de Recursos de Desestatizações e Parcerias;
- 3380 - Construção de Pontes, Viadutos e Alças;
- 3704 - Ações para modernização do sistema de transportes;
- 3742 - Participação no Sistema de Transporte sobre Trilhos;
- 3743 - Modernização do Controle e Fiscalização de Tráfego;
- 3745 - Aumento de Capital da SPTrans;
- 3746 - Aumento de Capital da CET;
- 4656 - Manutenção e Operação do Policiamento de Trânsito;
- 4657 - Ações de Educação de Trânsito;
- 4658 - Manutenção e Operação da Sinalização do Sistema Viário;
- 4700 - Manutenção e operação do sistema municipal de transporte coletivo;

- 4701 - Compensações tarifárias do sistema de ônibus;
- 4702 - Serviços de Engenharia de Tráfego;
- 4703 - Manutenção e Operação do Controle e Fiscalização de Tráfego;
- 5100 - Intervenções no Sistema Viário;
- 5187 - Recuperação e Reforço de Obras de Arte Especiais (OAE);
- 6841 - Manutenção e Operação Semafórica; e
- 9201 - Intervenções na Área de Mobilidade Urbana.

Conforme se observa, o Relatório de Gestão da SMT não contempla as metas físicas e financeiras estabelecidas para Ações do programa Melhoria da Mobilidade Urbana Universal, fixadas no Anexo II da Lei Municipal nº 16.773/2017, que institui o Plano Plurianual 2018-2021, em desacordo com o §1º, Inciso I, do art. 5º da Resolução nº 16/2020 do TCMSP (**Infringência 7.1 "b"**).

6. CONCLUSÕES

Os recursos da Função Transporte estão concentrados no Programa de Melhoria da Mobilidade Urbana Universal, tendo respondido por 94,9% do orçamento da Função Transportes para o período 2018-2021.
Dentro desse Programa, os recursos foram fortemente concentrados. Responsável por 63,5% desses valores, a Atividade Compensações tarifárias do sistema de ônibus se refere aos recursos transferidos pelo município às empresas que operam o sistema coletivo de passageiros. Houve necessidade de suplementação de tais recursos em decorrência da queda na quantidade de passageiros transportados, que reduziu as receitas das empresas, o que fez com que a Prefeitura aumentasse seus repasses para compensar boa parte dessa queda.
Entretanto, não ficou demonstrado que os serviços de transporte foram prestados nos níveis exigidos, já que a Portaria SMT/GAB 81/202 promoveu alterações, como a suspensão da exigência da tabela de serviços e da elaboração do relatório de Avaliação de Performance, além da suspensão da aplicação de penalidades.
Na análise do volume de horas operadas no sistema de transporte, constatou-se relevante participação percentual (34%) de **tempo parado** dos veículos nos pontos iniciais e finais das linhas com relação ao tempo total, o que corresponde a 21 milhões de horas em 2020.
Com base nas informações do Sistema Integrado de Monitoramento (SIM), a média mensal de quilometragem percorrida foi de 64,2 milhões, ou seja, o volume de serviços ofertados foi 20,4% abaixo do previsto nos contratos de concessão (80,7 milhões de quilômetros), que passaram a valer a partir de 09.09.19.
Em termos financeiros, em segundo lugar no Programa de Melhoria da Mobilidade Urbana Universal vem a atividade de Serviços de Engenharia de Tráfego, respondendo por 16,9% dos recursos. Refere-se aos serviços prestados pela CET na gestão/operação/fiscalização do tráfego nas vias municipais.
O Programa Direitos da Pessoa com Deficiência, embora represente somente 1,8% do orçamento da Função Transporte, possui grande relevância social, sendo responsável pelo serviço Atende, que consiste principalmente no transporte das pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida.
Finalizando, sugerimos a realização de trabalho mais aprofundado sobre os serviços de transporte cuja produção foi analisada no presente trabalho (quilometragem percorrida, passageiros transportados e horas operadas).

7. INFRINGÊNCIAS E PROPOSTAS DE DETERMINAÇÕES/RECOMENDAÇÕES

7.1. Infringências

a) A suspensão do cumprimento de importantes obrigações contratuais por parte das concessionárias e de fiscalização por parte do Poder Concedente, através da Portaria 081/2020-SMT.GAB, caracteriza grave infringência à Lei Federal de Concessões nº 8.987/1995, art. 29, inciso I e à Lei Municipal nº 13.241/2001, art. 8º, inciso III, alíneas "b" e "c" e art. 29, inciso II (**item 4.2.1.3-a**).

b) O Relatório de Gestão da Função Transportes foi apresentado na data de 25.05.21, em desacordo com o prazo fixado no art. 5º, caput, da Resolução nº 16/2020 do TCMSP (**Item 5**).

c) O Relatório de Gestão da SMT não contempla as metas físicas e financeiras estabelecidas para Ações do programa Melhoria da Mobilidade Urbana Universal, fixadas no Anexo II da Lei Municipal nº 16.773/2017, que institui o Plano Plurianual 2018-2021, em desacordo com o §1º, Inciso I, do art. 5º da Resolução nº 16/2020 do TCMSP (**Item 5**).

8. DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES DE EXERCÍCIOS ANTERIORES

Quadro 27 – Determinações de exercícios anteriores

nº	Ação	Ano	Status
37	Regularizar os valores pendentes de repasse ao Sistema de Transporte, relacionados a pessoas portadoras de necessidades especiais ATENDE.	2013	Não atendida
119	Proceda à modernização e ampliação da medição de congestionamentos com uso de tecnologia moderna, a fim de obter níveis reais.	2014	Não atendida
402	Priorize o aperfeiçoamento, com uso de tecnologia, do sistema semafórico visando: centralizar os controles semafóricos em Centrais de Controle de Tráfego, implantar sistemática de semáforos inteligentes e responder tempestivamente às falhas semafóricas.	2016	Não atendida
465	Rever continuamente os parâmetros da Ordem de Serviço Operacional (OSO).	2017	Não atendida
466	Avalie as causas e consequências das ocorrências de recolhidas anormais de veículos que operam no Sistema Municipal de Transporte Coletivo e tome medidas para assegurar a eficácia e a segurança do sistema.	2017	Não atendida
470	Exija que os concessionários do Sistema Municipal de Transporte Coletivo aprimorem a prestação de serviços de administração, operação e vigilância dos terminais de ônibus.	2017	Não atendida
547	Institua procedimentos de controle para verificação da compatibilidade dos projetos da rede cicloviária a serem executados com o Plano de Mobilidade de São Paulo (PlanMob SP/2015), o Plano Diretor Estratégico (PDE) e o Sistema Cicloviário já existente.	2018	Atendida
548	Desenvolva integração entre o Sistema de Bilhetagem Eletrônica e o Sistema Integrado de Monitoramento, registrando no momento da utilização do validador as informações de localização para posterior comparação.	2018	Não atendida
549	Interrompa o uso dos cartões smart card dos modelos Classic e Plus com nível de Segurança Security Level 1.	2018	Não atendida
550	Elabore e implemente soluções para os problemas decorrentes da quebra da segurança do cartão inteligente e do módulo Security Elabore e implemente soluções para os problemas decorrentes da quebra da segurança do cartão inteligente e do módulo Security Access Module do Sistema de Bilhetagem Eletrônica, além da identificação das suas causas.	2018	Não atendida
551	Utilize os dados do módulo de localização dos veículos para preenchimento do sentido de cada viagem e de sua hora de início e fim no sistema, reduzindo o risco de falhas nessas informações.	2018	Não atendida

nº	Ação	Ano	Status
552	Audite e certifique o Sistema de Bilhetagem Eletrônica e o Sistema Integrado de Monitoramento visando ampliar o grau de confiabilidade e evitar o desperdício de recursos humanos e materiais.	2018	Não atendida
581	Obtenha o ressarcimento aos cofres públicos de R$ 138,1 milhões, referentes a custos variáveis não incorridos pelas operadoras do transporte coletivo de passageiros decorrentes de viagens não cumpridas.	2019	Prejudicada
582	Substitua, na sua totalidade, os cartões smart card, modelos Classic e Plus, com nível de segurança Security Level 1, utilizados no Bilhete Único.	2019	Não atendida
583	Monitorar e avaliar as transformações na mobilidade urbana sofridas pelo sistema de transporte coletivo da cidade de São Paulo, mormente face à evolução de outros modais e aos efeitos da pandemia.	2019	Atendida

Fonte: Sistema Diálogo

Em 03.06.21

FREDY HENRIQUE MILLER
Agente de Fiscalização

MARCIA S. AMARAL C. BUENO
Agente de Fiscalização

De acordo.
Em 06.07.21.

ADRIANO PINHEIRO B. DE MENEZES
Supervisor de Equipes de Fiscalização e Controle 09

ANTONIO ALMEIDA DE SOUSA
Coordenador Chefe de Fiscalização e Controle V

De acordo.

LÍVIO MÁRIO FORNAZIERI
Subsecretário de Fiscalização e Controle

R.P.: HRR

II – RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO DOMINGOS DISSEI – RELATOR

Processo: TC/005371/2021

Egrégio Plenário

Em julgamento a Auditoria Programada realizada para avaliar a Função Transporte, com base nos resultados alcançados no exercício de 2019.

Os procedimentos de auditoria efetuados neste processado, em síntese, voltaram-se para:

1. Elaborar demonstrativo das Metas previstas no PPA 2018-2021 e realizadas para os programas selecionados.

2. Avaliar a execução das principais metas estabelecidas no PPA 2018-2021.

3. Identificar a execução orçamentária da função transportes em 2019.

4. Analisar a execução dos recursos orçamentários, demonstrando os valores fixados no orçamento, empenhados e liquidados por programa de governo da função transportes.

5. Identificar os indicadores definidos na legislação para os programas em análise.

6. Identificar os dados de desempenho divulgados pela PMSP.

7. Avaliar os resultados obtidos pelos programas sob análise.

8. Identificar dados quantitativos e qualitativos da prestação de serviços relativos à função transportes no exercício de 2020; e

9. Apurar possível evolução prestação de serviços relativos à função transportes no exercício de 2020.

A Função Transportes está inserida no contexto de Mobilidade Urbana, no Plano Diretor Estratégico (PDE), aprovado pela Lei Municipal nº 16.050/14, art. 225, que 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 Plano Plurianual (PPA), que é o maior instrumento de planejamento da esfera pública, 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 94,9% do orçamento da Função Transportes para o período 2018-2021; o Programa de Direitos da Pessoa com Deficiência, embora represente uma fatia muito pequena do orçamento da Função, 1,8%, possui uma relevância social muito grande.

Em se tratando do orçamento de 2020, a Função Transportes teve despesas fixadas na Lei Orçamentária Anual (LOA) no montante de R$ 5.968.365.293,78, já consideradas as atualizações ocorridas ao longo do exercício.

O orçamento do Programa de Melhoria da Mobilidade Urbana Universal, liquidado no exercício de 2020 (R$ 5.220.887.655,03), foi gerido/executado em 05 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 74,7% e 22,6%, 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 (63,5%): esta ação corresponde ao subsídio transferido pela PMSP aos operadores do sistema municipal de transporte coletivo de passageiros via Conta Sistema, administrada pela SPTrans.

- 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 (6,8%): ação que possui estreita relação com os serviços prestados pela SPTrans na função de gestora/fiscal do sistema municipal de transporte coletivo.

Conforme demonstrado no Relatório de Análise de Função de Governo, o custo total (despesa) do sistema municipal de transporte coletivo em 2020 foi de R$ 7.372.624.388,65, sendo que a arrecadação tarifária, no montante de R$ 3.804.257.174,10 cobriu apenas 51,6% desse montante, praticamente a metade

do custo total, o que representa um déficit antes do subsídio no valor de R$ 3.568.367.214,55, equivalente a 48,4%.

Para a cobertura do déficit, a PMSP/SMT aportou o montante de R$ 3,315 bilhões via dotação Compensações Tarifárias. Também foi utilizado o total das receitas próprias da SPTrans (R$ 63,2 milhões), restando ainda um déficit final equivalente a R$ 189.259.194,59.

Destaca-se que 98,7% das despesas do Sistema de Transporte correspondem ao montante calculado da remuneração das Concessionárias de Ônibus, sendo o restante (1,3%) relativo a despesas administrativas, de comercialização, dentre outras.

A Equipe de Auditoria pontuou que as suspensões da exigência de apresentação da Tabela de Serviços, da Avaliação de Performance, bem como a aplicação de penalidades do Regulamento de Sanções e Multas (Resam), pela Portaria 081/2020 – SMT.GAB, dificultaram a verificação da eficácia e efetividade da política de subvenções econômicas ao setor de transporte no exercício 2020.

No Relatório consta, também, a informação de que o ano de 2020 foi atípico para os serviços de transporte no Cidade, especialmente, para o coletivo de passageiros, que é o principal serviço ofertado no contexto da função transportes, pois consome cerca de 70% do total de recursos alocados na função.

Entretanto, em virtude da pandemia causada pela Covid-19, a queda na demanda acentuou-se consideravelmente nos ônibus municipais no exercício, verificando-se redução de 37,4% na quantidade de passageiros transportados, na comparação com 2019. Embora significativa, a redução na quantidade de passageiros transportados não refletiu uma redução no custo que o transporte coletivo de passageiros representa para os cofres do município.

Foi destacado, ainda, que, em virtude da pandemia da Covid-19, foi editada a Portaria SMT.GAB nº 081/20, instituindo novos parâmetros de natureza regulatória, em caráter temporário e emergencial, aplicáveis à execução do Serviço de Transporte Coletivo Público de Passageiros.

A fiscalização da qualidade dos serviços do transporte coletivo de passageiros é desempenhada pela SPTrans, que o faz por meio de uma série de indicadores que compõem um indicador global chamado Índice de Qualidade do Transporte (IQT).

A Auditoria já vinha o apontando, em exercícios anteriores, deficiências na fiscalização do Sistema Municipal de Transporte Coletivo, expondo-o a riscos de transtornos operacionais e má qualidade dos serviços prestados.

Com base nas informações do Sistema Integrado de Monitoramento (SIM), a média mensal de quilometragem percorrida foi de 64,2 milhões, ou seja, o volume de serviços ofertados foi 20,4% abaixo do previsto nos contratos de concessão (80,7 milhões de quilômetros), que passaram a valer a partir de 09.09.19. Na análise do volume de horas operadas no sistema de transporte, constatou-se relevante

participação percentual (34%) de tempo parado dos veículos nos pontos iniciais e finais das linhas com relação ao tempo total, o que corresponde a 21 milhões de horas em 2020.

A despeito das limitações impostas pela mencionada Portaria, as fragilidades na qualidade do Sistema de Transporte Público de Passageiros puderam ser percebidas através das reclamações de seus usuários, que também já foram objeto de apontamentos pela área auditora.

Sobre o Programa "Direitos da Pessoa com Deficiência" inserido no contexto da Função Transportes por meio da ação "Transporte de Pessoas com Deficiência ou Mobilidade Reduzida – ATENDE, no exercício de 2020 foi realizada pesquisa de satisfação, pela própria SPTrans, junto aos usuários do serviço, cujo resultado apurado foi de que os usuários aprovam o programa.

Durante o exercício de 2020 foram transportadas 641.404 pessoas, sendo 385.856 beneficiários e 255.548 acompanhantes, conforme dados da SPTrans.

Sobre a Função Transporte, o Relatório de Auditoria faz referência a toda a legislação regente e os objetivos do Sistema de Mobilidade que estão definidos no art. 227 do PDE, com destaque para o inciso I "melhoria das condições de mobilidade da população, com conforto, segurança e modicidade, incluindo os grupos de mobilidade reduzida".

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 (seis) programas de governo, 03 (três) 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).

Houve absoluta concentração de recursos no Programa de Melhoria da Mobilidade Urbana Universal, programa finalístico que respondeu por 94,9% do orçamento da Função para o período 2018-2021. Tal programa contempla diversas ações e produtos destinados à sociedade, que foram tratados com detalhes no subitem 4.2.1 deste Relatório.

Outro programa finalístico que mereceu destaque foi o de Direitos da Pessoa com Deficiência, que embora represente apenas 1,8% do orçamento da Função, possui grande relevância social, razão pela qual foi abordado em detalhes no subitem 4.2.2 deste Relatório.

Em se tratando do orçamento de 2020, a Função Transportes teve despesas fixadas na LOA no

montante de R$ 5.968.365.293,78, já consideradas as atualizações ocorridas ao longo do exercício.

Do exame do que foi entregue à população do município por meio da execução dos programas da Função Transportes, a Equipe de Auditoria selecionou os programas de Melhoria da Mobilidade Urbana Universal, pelo critério materialidade, e o programa Direitos da Pessoa com Deficiência, pela relevância social.

O programa de Melhoria da Mobilidade Urbana Universal, embora contenha inúmeras ações, apenas 19 delas foram contempladas com dotações na LOA 2020 e tiveram algum nível execução e os dados indicaram que apenas 06 das 19 ações do Programa que tiveram execução no exercício de 2020, possuíam metas físicas associadas, todas relacionadas a projetos (despesas de capital).

A Gestão/Execução Orçamentária do programa Melhoria da Mobilidade Urbana Universal do exercício de 2020 foi gerido/executado em 05 (cinco) unidades orçamentárias: 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). A Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU) e Secretaria Municipal das Subprefeituras (SMSUB), embora possuíssem dotação, não executaram recursos do programa.

Tomando por base os valores liquidados foi possível observar que 74,7% dos recursos do programa foram utilizados pela SMT, e outros 22,6%, por meio do FMDT, fundo gerido pela SMT. Isso indica que a SMT foi gestora/executora de 97,3% dos recursos do programa.

Identificados os responsáveis pelos gastos, A Equipe Técnica passou apreciar onde foram aplicados esses recursos.

Os gastos do Programa correspondentes à ação “Compensações tarifárias do sistema de ônibus” respondeu por 63,5% dos valores liquidados (R$ 3.315.934.689,18). Esta ação corresponde ao subsídio transferido pela PMSP aos operadores do sistema municipal de transporte coletivo de passageiros via Conta Sistema, administrada pela SPTrans.

O relatório aponta que o custo total (despesa) do sistema municipal de transporte coletivo em 2020 alcançou a quantia de R$ 7.372.624.388,65 e, em contrapartida arrecadou R$ 7.183.365.194,06, dos quais R$ 3.315.934.689,53 provenientes do tesouro municipal, por meio, principalmente, das compensações tarifárias, e que o resultado do ano foi negativo, um déficit de R$ 189.259.194,59.

A segunda maior despesa, “Serviços de engenharia de tráfego” respondeu por 16,9% dos gastos da função (R$ 881.627.842,86), seguida das despesas com a “Manutenção e Operação do Sistema Municipal de Transporte Coletivo” (R$ 352.536.974,86), com 6,8% de participação.

Grande parte dos recursos do Programa são repassados do tesouro para empresas controladas pelo

Município, via Unidades Orçamentárias, mediante contratos, que os aplicam em bens e serviços objeto do Programa. No caso dos recursos do Programa, executados pela Unidade Orçamentária SMT, 99,6% foram destinados à SPTrans, empresa do Município.

Situação semelhante à verificada em relação aos recursos do FMDT, porém direcionando os valores prioritariamente à CET (83,1%), sendo que, parte dos recursos, foram utilizados para custeio da própria CET, o que configura irregularidade.

A Equipe de Auditoria identificou outras irregularidades na gestão do FMDT, tais como: a ausência de mecanismo efetivo de cobrança de multas aplicadas e não pagas aos veículos de outros Estados, elevado número de multas não inscritas em dívida ativa, passiveis de prescrição e utilização de recursos do FMDT para a construção de terminais de ônibus e vias cicláveis19 e construções.

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 (3º maior em valores liquidados em 2020);

- 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 (R$ 3,315 bilhões) 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 concentrou nas atividades das empresas SPTrans e CET, especialmente no que tange à qualidade do transporte coletivo de passageiros.

O Relatório de Auditoria traz, ainda, minuciosa análise dos indicadores de desempenho.

Na análise do volume de horas operadas no sistema de transporte, constatou-se relevante participação percentual (34%) de tempo parado dos veículos nos pontos iniciais e finais das linhas com relação ao tempo total, o que corresponde a 21 milhões de horas em 2020.

Com base nas informações do Sistema Integrado de Monitoramento (SIM), a média mensal de quilometragem percorrida foi de 64,2 milhões, ou seja, o volume de serviços ofertados foi 20,4% abaixo do previsto nos contratos de concessão (80,7 milhões de quilômetros), que passaram a valer a partir de 09.09.19.

Finalizando, a Equipe Técnica sugeriu a realização de trabalho mais aprofundado sobre os serviços de transporte cuja produção foi analisada no presente trabalho (quilometragem percorrida, passageiros transportados e horas operadas).

No item 7 do Relatório de Análise dessa Função de Governo foram apontadas as seguintes infringências e propostas de determinações/recomendações:

a) A suspensão do cumprimento de importantes obrigações contratuais por parte das concessionárias e de fiscalização por parte do Poder Concedente, através da Portaria 081/2020-SMT.GAB, caracteriza grave infringência à Lei Federal nº 8.987/1995, art. 29, inciso I e à Lei Municipal nº 13.241/2001, art. 8º, inciso III, alíneas "b" e "c" e art. 29, inciso II (item 4.2.1.3-a).

b) O Relatório de Gestão da Função Transportes foi apresentado na data de 25.05.21, em desacordo com o prazo fixado no art. 5º, caput, da Resolução nº 16/2020 do TCMSP (Item 5).

c) O Relatório de Gestão da SMT não contempla as metas físicas e financeiras estabelecidas para Ações do programa Melhoria da Mobilidade Urbana Universal, fixadas no Anexo II da Lei Municipal nº 16.773/2017, que institui o Plano Plurianual 2018-2021, em desacordo com o §1º, Inciso I, do art. 5º da Resolução nº 16/2020 do TCMSP.

O item 8 do Relatório de Análise apresenta o quadro com as determinações e recomendações de exercícios anteriores, conforme informação constante do sistema Ábaco.

Oficiada, a Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes trouxe informações substanciosas, explicando as providências que foram e estão sendo adotadas na área dos Transportes do Município e encaminhou também os esclarecimentos da SPTrans e CET (Peça 23).

Sobre a infringência relativa à suspensão do cumprimento de importantes obrigações contratuais por parte das concessionárias e de fiscalização por parte do Poder Concedente, através da Portaria 081/2020-SMT.GAB, a Superintendência de Operações da Pasta afirmou o seguinte:

(...), esclarecemos que a SPTrans, por meio da sua Superintendência de Operações, continua, desde o início da pandemia, promovendo e coordenando ações permanentes de fiscalização nas empresas operadoras contratadas para prestação de serviços à população. As ações são desenvolvidas de ofício ou mediante denúncia de irregularidade e tem por objetivo verificar o cumprimento dos procedimentos operacionais estabelecidos, sendo que na constatação de irregularidades as empresas operadoras têm sido comunicadas para regularização dos serviços, cuja normalização e/ou correção é acompanhada pelas equipes de fiscalização.

A fiscalização do Sistema é realizada de forma descentralizada, dividida em 03 (três) Regionais de Operação: Norte/Oeste, Leste e Sul, de forma a proporcionar dinamismo e confiabilidade, sendo as atividades desenvolvidas, ininterruptamente durante 24 (vinte e quatro) horas nos dias úteis, sábados, domingos e

feriados.

A Gerência de Avaliação de Transporte também se manifestou sobre esse aspecto, afirmando, em síntese que:

Apesar das publicações do Índice de Qualidade do Transporte - IQT e da Performance Operacional das Linhas estarem suspensas temporariamente, em conformidade com a Portaria SMT 081-2020, a SPTrans não interrompeu o processamento dos principais indicadores relacionados ao desempenho das linhas, como a ocupação dos veículos, intervalos médios entre partidas, reclamações dos usuários, entre outros. Tais indicadores são sistematicamente utilizados para elaboração de propostas que visam melhor adequar a oferta de transporte à demanda de passageiros no período de pandemia.

A seguir a Superintendência de Contratos alegou que:

Apesar da Portaria nº 81/2020 determinar a suspensão do cumprimento de algumas obrigações contratuais e consequente aplicação das penalidades, esse fato não impede a fiscalização dos respectivos itens. No que concerne às competências desta SCS, cumpre-nos informar que os itens contratuais que lhe cabem o acompanhamento, encontram-se no rol das exceções insculpido no artigo 4º, incisos I, II e III da Portaria 081/2020.

Desta forma, vem efetuando o acompanhamento e controle do cumprimento dos itens contratuais, sendo que caso seja identificada alguma irregularidade a empresa concessionária é notificada e iniciado o procedimento administrativo de apuração de irregularidade, restando ao fim do procedimento a aplicação ou não da sanção cabível. Exatamente como prevê o Artigo 5º da mesma Portaria SMT.GAB nº 081/20: "as infrações contratuais decorrentes do não atendimento às obrigações mantidas por esta Portaria serão processadas após o final do período de emergencialidade, sem prejuízo de ações efetivadas pela SPTrans quanto à necessidade de seu pleno atendimento".

[...]

Importante também frisar, que a suspensão de determinados itens contratuais impostos pela Portaria SMT.GAB nº 081/20, foram de extrema necessidade, eis que para cumprimento de algumas obrigações contratuais, as empresas concessionárias dependem de órgãos públicos que igualmente sofreram impactos de descontinuidade dos serviços ou parte deles. Portanto não há como manter obrigações contratuais passíveis de aplicação de penalidade, cujo cumprimento encontra-se prejudicado em seus órgãos de origem, pelo mesmo motivo e necessidade de elaboração da Portaria nº 081/20 – estado de calamidade pública imposta pela pandemia do Coronavirus.

A Gerência de Direito Público também se manifestou, nos seguintes termos, resumidamente:

A Portaria SMT.GAB nº 81/2020 foi legitimamente editada no exercício da competência regulatória conferida à SMT nos termos dos artigos 30 e 40 da Lei Municipal nº 13.241/2001, competência essa atribuída à Pasta pelo Decreto Municipal nº 57.867/2017 e hoje mantida pelo Decreto Municipal nº 60.448/2021.

À SPTrans compete fiscalizar a prestação dos serviços dentro dos limites da regulação expedida

pela SMT, não sendo possível a esta empresa estatal sobrepor-se aos atos regulamentares em função da avaliação de mérito que cabe unicamente à Secretaria.

Não obstante, cabe-nos dizer que a Portaria mencionada cumpre importante papel de adequação das exigências do Serviço Público à realidade vivenciada, que é especialmente marcada pela severa diminuição da quantidade de passageiros transportados e pelo afastamento de trabalhadores em transporte, o que implica a necessidade de ajustes operacionais em frequência muito maior que a de períodos de "normalidade", como a SPTrans tem esclarecido ao E. Tribunal de Contas em outras ocasiões.

Deve ser respeitosamente rechaçada a afirmação da nobre auditoria no sentido de que o Poder Concedente teria se omitindo no dever de fiscalizar o Serviço Público. A SPTrans, cumprindo o que lhe foi atribuído por lei, exerceu permanentemente a fiscalização durante todo o ano de 2020, inclusive sob a vigência da Portaria SMT.GAB nº 81/2021. Esta empresa estatal adequou sua atuação às diretrizes da Secretaria – como não poderia deixar de ser –, tendo como missão proporcionar a regularidade, confiabilidade, acessibilidade, segurança e modicidade do Serviço fiscalizado.

Ao apreciar tais argumentos, a subsecretaria de Fiscalização e Controle, primeiramente, esclareceu que não questionou os ajustes realizados nos serviços ofertados durante o período de pandemia. Ressaltou que o apontamento se refere à falta de controle e fiscalização sobre o que deve ser cumprido, ou seja, o que passou a ser exigido pela SMT/SPTrans após as alterações realizadas durante o período de pandemia.

Salientou que a presente a fiscalização não foi feita in loco, mas sim, de forma eletrônica, que se dá por meio de análise de dados, comparando-se o planejado com o executado, ainda que o planejado tenha sido alterado momentaneamente, por conta da pandemia. E, sem tais dados, se torna impossível analisar adequadamente a situação do transporte coletivo.

Nesse sentido, manteve sua posição de que a Portaria 081/2020-SMT.GAB poderia adequar o sistema de transporte a uma situação transitória, mas jamais suspender relatórios, controles e fiscalização.

Quanto a extemporaneidade na apresentação do Relatório de Gestão da Função Transportes, a Pasta não apresentou justificativas.

Sobre a infringência levantada de que o Relatório de Gestão da SMT não contempla as metas físicas e financeiras estabelecidas para Ações do programa Melhoria da Mobilidade Urbana Universal, como fixadas no Plano Plurianual, a SPTrans juntou as metas físicas que faltaram no Relatório de Gestão.

Todavia, em que pese a documentação juntada, a Equipe Técnica entendeu que o apontamento não foi superado, em razão da intempestividade, uma vez que não obedeceu ao disposto no artigo 5º da Resolução nº 16/2020 deste Tribunal, o que não permitiu sua análise em tempo hábil.

Dessa forma, manteve o apontamento e a conclusão constantes do Relatório de Função.

O Órgão Fazendário considerou que as informações trazidas pela Pasta foram substanciosas, pois

explicam as providências que foram e estão sendo adotadas na área dos Transportes do Município; que muito embora ainda se possa argumentar pela necessidade de incrementar alguns procedimentos, não há como negar que a Origem está trabalhando corretamente, mas que os apontamentos e recomendações deste E. Tribunal possam ser utilizados como importante ferramenta de auxílio para os necessários aprimoramentos.

Ao final requereu o registro da presente fiscalização, posto que alcançou seus objetivos, em razão da sua natureza adjetiva e instrumental, que prescinde de análise axiológica de mérito.

É a síntese relatorial.

VOTO

1. Com base nos resultados alcançados pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle, CONHEÇO da Auditoria Programada realizada para avaliar a Função Transporte no exercício de 2020, para fins de registrá-la, posto que seu objetivo foi atingido.

2. Preliminarmente, destaco que, no orçamento de 2020, a Função Transportes teve despesas fixadas na Lei Orçamentária Anual (LOA) no montante de R$ 5.968.365.293,78, já consideradas as atualizações ocorridas ao longo do exercício.

O orçamento do Programa de Melhoria da Mobilidade Urbana Universal liquidado no exercício de 2020 (R$ 5.220.887.655,03) foi gerido/executado em 05 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 74,7% e 22,6%, respectivamente, dos recursos do Programa efetivamente utilizados no exercício.

3. Os recursos direcionados à Função em julgamento 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: a) o Programa de Melhoria da Mobilidade Urbana Universal, b) o Programa de Requalificação e Promoção da Ocupação dos Espaços Públicos e o c) Programa de Direitos da Pessoa com Deficiência.

Houve absoluta concentração dos recursos no Programa de Melhoria da Mobilidade Urbana Universal, que respondeu por 94,9% do orçamento da Função para o período 2018-2021. Sem dúvidas, é o principal Programa da Função.

O Programa de Direitos da Pessoa com Deficiência, embora represente uma fatia muito pequena do orçamento da Função, 1,8%, possui significativa relevância social.

4. O Relatório de Análise de Função de Governo elaborado pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle aponta que os gastos do Programa estiveram concentrados em torno de 03 (três) ações:

• Compensações tarifárias do sistema de ônibus (63,5%), ação corresponde ao subsídio transferido pela PMSP aos operadores do sistema municipal de transporte coletivo de passageiros via Conta Sistema, administrada pela SPTrans.

• Serviços de engenharia de tráfego (16,9%), ação que possui estreita relação com os serviços prestados pela CET na gestão, operação e fiscalização do tráfego nas vias municipais; e

• Operação e manutenção do Sistema municipal de transporte coletivo (6,8%), ação com estreita relação com os serviços prestados pela SPTrans na função de gestora e fiscal do sistema municipal de transporte coletivo.

5. Pelo que dos autos consta, o custo total (despesa) do sistema municipal de transporte coletivo em 2020 foi de R$ 7,3 bilhões e a arrecadação tarifária foi de R$ 3,8 bilhões.

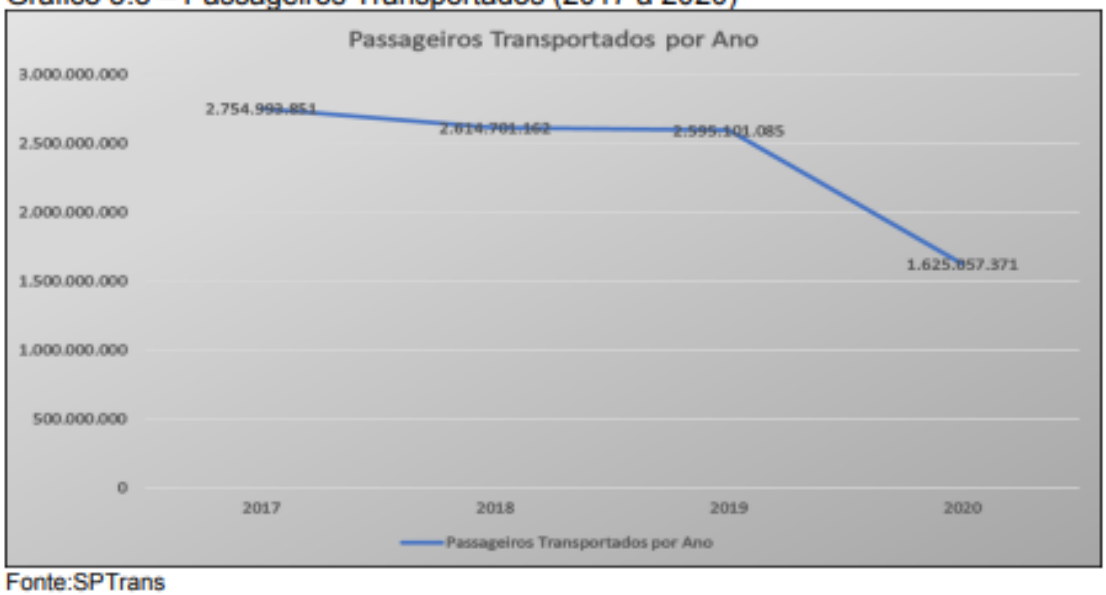
Para a cobertura do déficit, a PMSP/SMT aportou o montante de R$ 3,31 bilhões, via dotação Compensações Tarifárias. Também foi utilizado o total das receitas próprias da SPTrans (R$ 63,2 milhões), mas ainda restou um déficit final equivalente a R$ 1,89 milhão.

Como pontuei em meu voto quando do julgamento do TC 4410/2020, (que cuidou da Função Transporte no exercício de 2019), verifica-se que, mesmo tendo a Municipalidade aportado um alto valor para cobrir os custos do sistema de transporte, a qualidade dos serviços prestados à população ainda ficou aquém das expectativas, como demonstram alguns indicadores de desempenho, como os índices de cumprimento de viagens (ICV), quilometragem programada X quilometragem realizada, manutenção da frota, entre outros, registrados nos autos.

A Equipe de Auditoria destacou que 2020 foi um ano atípico para os serviços de transporte no Município, especialmente, para o transporte coletivo de passageiros, esse que é o principal serviço ofertado no contexto da função transportes, pois consome cerca de 70% do total de recursos alocados na função.

De outro lado, verifica-se que a quantidade de passageiros transportados vem caindo após ano, é o que mostra o gráfico a seguir:

Gráfico 3.3 – Passageiros Transportados (2017 a 2020)

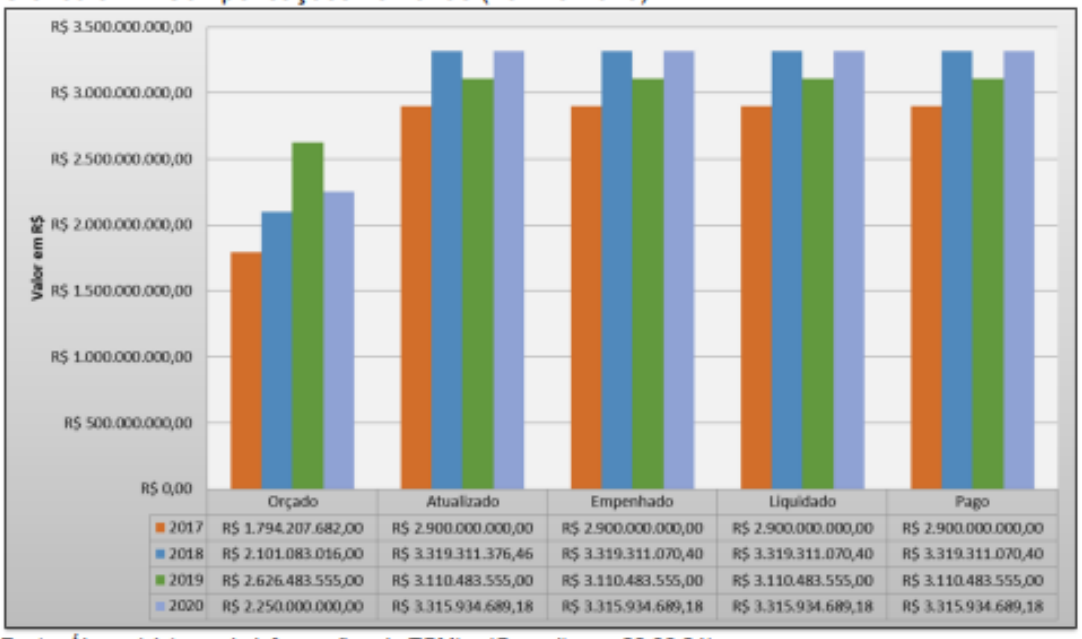


Fonte:SPTrans

A queda na demanda de passageiros nos ônibus municipais em 2020 acentuou-se consideravelmente, verificando-se redução de 37,4% na quantidade de pessoas transportados, em comparação com ano de 2019.

Embora significativa, a redução na quantidade de passageiros transportados não refletiu uma redução no custo que o transporte coletivo de passageiros representa para os cofres do Município. É o que mostra o gráfico a seguir, que identifica a mesma série histórica, 2017 a 2020, do valor do subsídio transferido pelo Município às empresas operadoras deste serviço, o que ocorre majoritariamente por meio das "Compensações tarifárias do sistema de ônibus".

Gráfico 3.4 – Compensações Tarifárias (2017 a 2020)



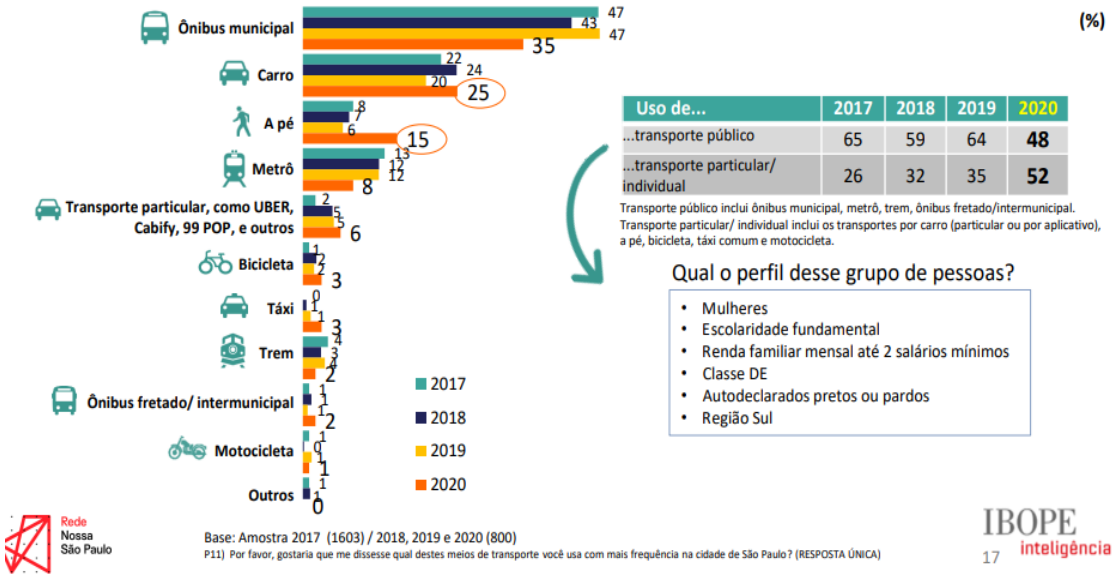
	Orçado	Atualizado	Empenhado	Liquidado	Pago
2017	R$ 1.794.207.682,00	R$ 2.900.000.000,00	R$ 2.900.000.000,00	R$ 2.900.000.000,00	R$ 2.900.000.000,00
2018	R$ 2.101.083.016,00	R$ 3.319.311.376,46	R$ 3.319.311.070,40	R$ 3.319.311.070,40	R$ 3.319.311.070,40
2019	R$ 2.626.483.555,00	R$ 3.110.483.555,00	R$ 3.110.483.555,00	R$ 3.110.483.555,00	R$ 3.110.483.555,00
2020	R$ 2.250.000.000,00	R$ 3.315.934.689,18	R$ 3.315.934.689,18	R$ 3.315.934.689,18	R$ 3.315.934.689,18

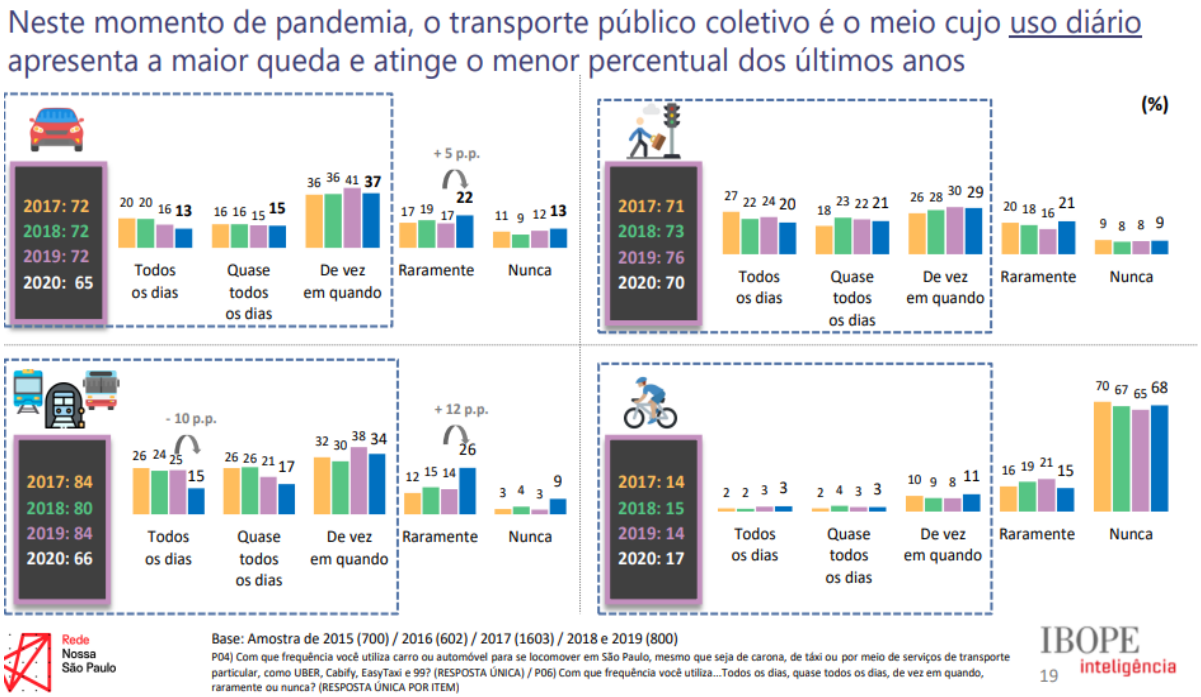
Fonte: Ábaco (sistema de informações do TCM) – (Consulta em 28.06.21)

Esse dado precisa ser considerado pela PMSP, pois, uma das consequências da pandemia causada pelo Covid 19, foi a mudança do local de realização das principais atividades dos munícipes (em geral, trabalho ou estudo), em razão da adoção à modalidade home office, refletindo diretamente na queda dos usuários do transporte coletivo e, seguramente, gerando consequências econômicas, impondo a necessidade de realização de estudos para essa forma de contratação desses serviços.

Pesquisa realizada pelo IBOP inteligência, em 2020, revelou que mais de um terço dos paulistanos estão trabalhando ou estudando em casa, crescimento de 17 pontos percentuais, em relação ao ano de 2019.

Apesar de ainda ser o meio de transporte mais utilizado na cidade, cai, consideravelmente, o uso de ônibus municipais pelos paulistanos durante a pandemia, como mostram os gráficos abaixo:





A fiscalização da qualidade dos serviços do transporte coletivo de passageiros é desempenhada pela SPTrans, que o faz por meio de uma série de indicadores que compõem um indicador global chamado Índice de Qualidade do Transporte (IQT).

A Equipe de Auditoria já vinha apontando, em exercícios anteriores, as deficiências na fiscalização do Sistema Municipal de Transporte Coletivo, expondo-o a riscos de transtornos operacionais e má qualidade dos serviços prestados.

Com base nas informações do Sistema Integrado de Monitoramento (SIM), a Equipe Técnica apontou que a média mensal de quilometragem percorrida foi de 64,2 milhões, ou seja, o volume de serviços ofertados foi 20,4% abaixo do previsto nos contratos de concessão (80,7 milhões de quilômetros), que passaram a valer a partir de 09.09.19. E, na análise do volume de horas operadas no sistema de transporte, constatou-se relevante participação percentual (34%) de tempo parado dos veículos nos pontos iniciais e finais das linhas com relação ao tempo total, o que corresponde a 21 milhões de horas em 2020.

A despeito das limitações impostas pela mencionada Portaria, as fragilidades na qualidade do Sistema de Transporte Público de Passageiros puderam ser percebidas através das reclamações de seus usuários, que também já foram objeto de apontamentos pela área auditora.

Consta, ainda, do Relatório de Auditoria, que no exercício de 2020 a SPTrans realizou pesquisa de satisfação junto aos usuários do serviço oferecido por meio da ação "Transporte de Pessoas com Deficiência ou Mobilidade Reduzida – ATENDE e o resultado apurado demonstrou que os usuários aprovam o programa.

Por todo o exposto e diante de tudo que dos autos consta, ACOLHO como determinação, a sugestão feita pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle para realização de trabalho de auditoria mais aprofundado sobre os serviços de transporte cuja produção foi analisada nestes autos (quilometragem percorrida, passageiros transportados e horas operadas) e DETERMINO que, de futuro, a Pasta observe o prazo previsto no art. 5º da Resolução nº 16/2020 do TCMSP, para a entrega do Relatório de Gestão da Função Transportes, e que venha devidamente acompanhado das metas físicas e financeiras estabelecidas para Ações do programa Melhoria da Mobilidade Urbana Universal, fixadas no Anexo II da Lei Municipal nº 16.773/2017, que institui o Plano Plurianual 2018-2021.

Por fim, REITERO as determinações e recomendações dos exercícios anteriores, constantes do item 8 do Relatório de Análise de Função de Governo, ainda não cumpridas.

Encaminhem-se cópias deste Relatório e Voto e do Acórdão a ser produzido aos Excelentíssimos Senhores Prefeito do Município de São Paulo, Presidente da Câmara Municipal e ao Secretário Municipal de Mobilidade Urbana e Transportes.

Cumpridas as formalidades legais, arquivem-se os autos.

É o voto.

DOMINGOS DISSEI
Conselheiro TCMSP

HCMC/lf/