III – ACÓRDÃO

ACO-UTR-609/2022

Processo	-	TC/006871/2022 (Apensado: TC/015543/2022)
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 2021

3.251ª Sessão Extraordinária

AUDITORIA PROGRAMADA. EXERCICIO 2021. SMT. FUNÇÃO DE GOVERNO TRANSPORTE. Avaliar a função de governo com base nos resultados alcançados. CONHECIDA. DETERMINAÇÕES. 1. Proceder à revisão do quantitativo de horas operadas no Sistema de Transporte Coletivo de Passageiros por ocasião da revisão quadrienal dos contratos, caso confirmadas as inadequações identificadas pela Auditoria, com vistas a adequar o gasto público à real necessidade dos serviços. 2. Proceder à revisão do quantitativo de quilometragem operada no Sistema de Transporte Coletivo de Passageiros por ocasião da revisão quadrienal dos contratos, caso confirmadas as inadequações identificadas pela Auditoria, com vistas a adequar o gasto público à real necessidade dos serviços. RECOMENDAÇÕES. 1. Proceder ao aprimoramento da sistemática de aplicação de penalidades proporcionais à gravidade dos descumprimentos de viagens e quilometragem. 2. Deixar de considerar ciclorrotas no cálculo quilométrico de estrutura cicloviária, com vistas a possibilitar que o atingimento da meta 43 do programa de metas se dê por meio da implantação de estruturas cicloviárias, tais como ciclovias e ciclofaixas. 3. Quanto à meta 50 do programa de metas, desmembrar seus indicadores, criando-se duas metas, uma referente ao acesso à internet sem fio e tomadas USB, e outra relativa ao percentual de ônibus elétricos que compõe a frota, com vistas a monitorar objetos com grau de importância e complexidade completamente distintos de maneira isolada. 4. Quanto à meta 68 do Programa de Metas, de redução da emissão de poluentes e gases de efeito estufa pela frota de ônibus, os dados de referência apresentados em dezembro de 2021 são diferentes do que constou no programa de metas, o que faz com que os resultados quanto ao seu cumprimento sejam totalmente distintos, já que consideram referenciais diversos. A SMT deve esclarecer o ocorrido, apresentar as fontes das informações utilizadas e cuidar para que esse tipo de divergência não ocorra novamente com vistas a não distorcer as metas previamente estabelecidas no referido programa. 5. Atentar para a quantidade de funcionários e de vagas, que vêm se reduzindo nos últimos anos, podendo causar impacto no controle do trânsito da cidade. Reiteradas as DETERMINAÇÕES e RECOMENDAÇÕES de exercícios anteriores. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, relativos à Função de Governo – Transportes – exercício 2021, 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, alicerçado nos resultados alcançados pela Subsecretaria de Controle Externo, em conhecer da Auditoria Programada realizada para avaliar a Função de Governo Transportes, exercício 2021, para fins de registrá-la, visto que foi atingido seu objetivo.

ACORDAM, à unanimidade, diante do que consta dos autos, em acolher as propostas de determinações à Secretaria Municipal de Mobilidade e Trânsito constantes do item **6.2** do Relatório de Análise de Função de Governo Transportes, elaborado pela Subsecretaria de Controle Externo, a saber:

a) Proceder à revisão do quantitativo de horas operadas no Sistema de Transporte Coletivo de Passageiros por ocasião da revisão quadrienal dos contratos, caso confirmadas as inadequações identificadas pela Auditoria, com vistas a adequar o gasto público à real necessidade dos serviços;

b) Proceder à revisão do quantitativo de quilometragem operada no Sistema de Transporte Coletivo de Passageiros por ocasião da revisão quadrienal dos contratos, caso confirmadas as inadequações identificadas pela Auditoria, com vistas a adequar o gasto público à real necessidade dos serviços.

ACORDAM, à unanimidade, em acolher as propostas de recomendações insertas no item **6.3** desse mesmo relatório, a saber:

a) Proceda ao aprimoramento da sistemática de aplicação de penalidades proporcionais à gravidade dos descumprimentos de viagens e quilometragem.

b) Deixe de considerar ciclorrotas no cálculo quilométrico de estrutura cicloviária, com vistas a possibilitar que o atingimento da meta 43 do programa de metas se dê por meio da implantação de estruturas cicloviárias, tais como ciclovias e ciclofaixas.

c) Quanto à meta 50 do programa de metas, desmembrar seus indicadores, criando-se duas metas, uma referente ao acesso à internet sem fio e tomadas USB, e outra relativa ao percentual de ônibus elétricos que compõe a frota, com vistas a monitorar objetos com grau de importância e complexidade completamente distintos de maneira isolada.

d) Quanto à meta 68 do Programa de Metas, de redução da emissão de poluentes e gases de efeito estufa pela frota de ônibus, os dados de referência apresentados em dezembro de 2021 são diferentes do que constou no programa de metas, o que faz com que os resultados quanto ao seu cumprimento sejam totalmente distintos, já que consideram referenciais diversos. A SMT deve esclarecer o ocorrido, apresentar as fontes das informações utilizadas e cuidar para que esse tipo de divergência não ocorra novamente com vistas a não distorcer as metas previamente estabelecidas no referido programa.

ACORDAM, à unanimidade, em recomendar também que a Companhia de Engenharia de Tráfego – CET atente para a quantidade de seus funcionários e das vagas, que vêm se reduzindo nos últimos anos, podendo causar impacto no controle do trânsito da cidade.

ACORDAM, à unanimidade, em reiterar as determinações e recomendações da Função Transporte dos exercícios anteriores, constantes da conclusão do Relatório de Inspeção (peça 4 do processo TC/015543/2022, apensado ao processo TC/006871/2022), ainda não atendidas.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar o envio de cópia do relatório e voto do Relator, como também 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, após o cumprimento das formalidades legais, o arquivamento dos autos.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda ROBINSON SAKIYAMA BARREIRINHAS e o Procurador FERNANDO HENRIQUE MINCHILLO CONDE.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 30 de novembro de 2022.

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

/lsr

JULGAMENTO DA FUNÇÃO DE GOVERNO – TRANSPORTES – 2021

Processo:	**TC/006871/2022**
Interessada:	Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes (atual Secretaria Municipal de Mobilidade e Trânsito)
Objeto:	Função de Governo – Transportes – Exercício 2021
Relator:	Conselheiro Domingos Dissei

Sumário

I – RELATÓRIO DE AUDITORIA PROGRAMADA 2
II – RELATÓRIO E VOTO DO RELATOR CONSELHEIRO DOMINGOS DISSEI 79
III – ACÓRDÃO 96

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

I – RELATÓRIO DE AUDITORIA PROGRAMADA

RELATÓRIO DE ANÁLISE DE FUNÇÃO DE GOVERNO
FUNÇÃO TRANSPORTE

Ordem de Serviço	**e-TCM**	**Período de abrangência**	**Período de realização**
Nº. 2021/05997	6871/2022	Exercício de 2021	23.05.22 a 06.07.22
Secretaria responsável pela função de governo Secretaria Municipal de Mobilidade e Trânsito (SMT)			
Função de Governo Transporte			
Objetivo da análise Avaliar a função de governo com base nos resultados alcançados.			
Equipe técnica			
Antônio Almeida de Sousa		TC nº 20.131	
Marcia da Silva Amaral Camargo Bueno		TC nº 802	
Adriano Pinheiro Bezerra de Menezes (Supervisor)		TC nº 20.290	
Anselmo Fernandes Rizante (Coordenador)		TC nº 20.269	

LISTA DE SIGLAS

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

CTB – Código de Trânsito Brasileiro

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

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

SMSUB – Secretaria Municipal das Subprefeituras

SMT – Secretaria Municipal de Mobilidade e Trânsito

SPTrans – São Paulo Transporte S.A.

SSI – Superintendência de Engenharia de Sinalização e Infraestrutura

TCMSP – Tribunal de Contas do Município de São Paulo

RESUMO

No Município de São Paulo, os gastos da Função Transporte são geridos pela Secretaria Municipal de Mobilidade e Trânsito (SMT). Grande parte das atribuições da SMT são delegadas à São Paulo Transporte (SPTrans) e à Companhia de Engenharia de Tráfego (CET).

O Relatório de Gestão referente ao exercício de 2021, elaborado pela SMT sobre a função Transporte, não apresentou as metas físicas executadas nos últimos 4 anos, o que é ainda mais sério em razão de 2021 ser o último ano de vigência do Plano Plurianual (PPA) do ciclo 2018-2021.

Quanto aos indicadores do PPA, dos sete existentes, houve apresentação de apenas 1 no relatório de gestão.

Já sobre o programa de metas 2021-2024, houve apresentação do relatório, o que é positivo. Entretanto, temos ressalvas quanto às métricas das metas apresentadas, conforme exposto a seguir:

- Meta 43 - Implantar 300 quilômetros de estruturas cicloviárias: entendemos que a quilometragem computada como estrutura cicloviária implantada deve considerar ciclovias e ciclofaixas, mas não as ciclorrotas.

- Meta 50 - Garantir que 100% dos ônibus estejam equipados com acesso à internet sem fio e tomadas USB para recarga de dispositivos moveis e que ao menos 20% da frota seja composta por ônibus elétricos: foram juntados temas totalmente distintos. Deve haver uma meta tratando de equipar os ônibus com tomadas USB e wi-fi e outra tratando da eletrificação dos veículos.

- Meta 68 - Atingir 100% de cumprimento das metas individuais de redução da emissão de poluentes e gases de efeito estufa pela frota de ônibus do transporte público municipal: os dados de referência apresentados em dezembro de 2021 são diferentes do que constou no programa de metas, o que faz com que os resultados quanto ao seu cumprimento sejam totalmente diferentes utilizando referenciais diversos. A SMT deve esclarecer o ocorrido,

apresentar as fontes das informações utilizadas e cuidar para que esse tipo de divergência não ocorra novamente.

A maior parte dos recursos liquidados na Função Transporte no período 2018-2021 (95,4%) foi aplicada no Programa de Melhoria da Mobilidade Urbana Universal.

A ação que concentra 64,3% dos recursos do Programa é "Compensações tarifárias do sistema de ônibus", responsável pelos subsídios concedidos ao sistema de transporte por ônibus.

O custo total do sistema municipal de transporte coletivo em 2021 foi de R$ 8,2 bilhões, enquanto a receita de créditos eletrônicos e pecúnia retida na catraca foi de apenas R$ 4,3 bilhões. Da diferença de R$ 3,9 bilhões, o montante de R$ 3,3 bilhões foi pago com a utilização de recursos provenientes do tesouro municipal, por meio de compensações tarifárias.

Mesmo assim, destaca-se que houve déficit de R$ 579,4 milhões no período.

Dos exames realizados quanto ao volume de horas operadas no sistema de transporte, constatou-se relevante percentual médio mensal de horas paradas da frota nas ruas (**22,4%**) em relação ao total de horas operadas. Esse percentual corresponde ao montante de **11,8 milhões de horas paradas** somente em 2021, representando uma média mensal de **987,9 mil horas**, sendo que no período de 2017 a 2020, o montante estimado é de **36,4 milhões de horas**. Apenas em relação ao custo do motorista, o impacto financeiro estimado é de **R$ 331,2 milhões em 2021.**

Na comparação das quantidades mensais de quilometragem operada com aquelas estimadas na licitação das concorrências SMT.GAB nº 1, 2 e 3/2015, que balizaram a formação dos 32 preços por passageiro nos contratos de concessão em vigor desde 09.09.19, constatou-se relevantes discrepâncias no período analisado (2017 a 2021), de modo que a média mensal de quilometragem percorrida foi de 65,8 milhões em 2021, representando 18,5% a menor em relação montante mensal estimado (80,7 milhões de quilômetros). Em 2020 o percentual a menor foi 20,4% e aproximadamente 11% em média no período de 2017 a 2019.

Um dos principais indicadores relativos ao trânsito é o índice de mortes por 100 mil habitantes, que foi de 6,65 em 2021(dados preliminares), enquanto o programa de metas prevê 4,5 no final de 2024 e o relatório de acompanhamento do CDI previa 5,50 para 2021.

A quantidade de funcionários da Companhia de Engenharia de Tráfego (CET) vem se reduzindo nos últimos anos, juntamente com as vagas aprovadas para o quadro geral da Companhia, que também estão caindo. Esse fato é preocupante tendo em vista que a falta de pessoal certamente terá impacto sobre o controle do trânsito da cidade.

Os guinchos terceirizados são responsáveis pela remoção de veículos estacionados irregularmente. Houve queda de 94,2% nos guinchamentos realizados entre 2018 e 2021, o que sugere prejuízo na prestação desse serviço.

O Plano de Ação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável enfatiza a importância de que todos os instrumentos de planejamento sejam compatíveis entre si. Verificamos que, no âmbito da SMT, há estreita relação entre a previsão do Programa de Metas e Plano de Ação da Agenda 2030, o que consideramos positivo.

Os recursos utilizados no programa “Direitos da Pessoa com Deficiência” representa apenas 1,9% dos valores liquidados no período de 2018 a 2021, entretanto possui grande relevância social.

O Serviço de Atendimento Especial (Atende+) foi criado por meio do decreto nº 36.071, de 09.05.96 e atualmente é regido pela Lei Municipal nº 16.337, de 30.12.15. É uma modalidade de transporte porta a porta, gratuito aos seus usuários, com regulamento próprio, oferecido pela Prefeitura do Município de São Paulo (PMSP), gerenciado pela São Paulo Transporte S.A (SPTrans) e operado pelas empresas de transporte coletivo do município de São Paulo e cooperativa de táxis acessíveis.

O Atende+ tem veículos devidamente adaptados e destina-se às pessoas com autismo, surdocegueira ou deficiência física com alto grau de severidade e dependência, 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.

INTRODUÇÃO

No Município de São Paulo, os gastos da Função Transporte são geridos pela SMT (Secretaria Municipal de Mobilidade e Trânsito), cujas atribuições são, em síntese, propor, gerir e avaliar políticas públicas para o desenvolvimento da mobilidade urbana sustentável, integrada e eficiente, priorizando a defesa da vida, a preservação da saúde e do meio ambiente.

Grande parte das atribuições da SMT são delegadas à SPTrans (São Paulo Transporte) e à CET (Companhia de Engenharia de Tráfego).

Destinatários das análises de função de governo

O presente relatório se destina à sociedade civil organizada, às entidades auditadas, conselheiros e a todos os que se interessem pelo tema de transporte no Município de São Paulo.

Visão geral da função de governo e objetivos da análise

No orçamento público brasileiro, são utilizadas classificações para a despesa e para a receita. Entre os tipos de classificação da despesa, está a classificação funcional, que busca informar em que grande área de atuação governamental a despesa será realizada.

A Função Transporte está inserida pela legislação no contexto de Mobilidade Urbana. 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.

A análise das Funções de Governo no âmbito do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, entre elas a Função Transporte, é disciplinada por meio da Resolução nº 16 de 11 de novembro de 2020, que estabelece em seu art. 3º os objetivos da análise[1].

O compromisso da gestão municipal com a Função Transporte 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.

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

Quadro 1 - Plano Plurianual (PPA) 2018 - 2021 Em R$ milhões – v.c

Programa	2018		2019		2020		2021	
	PPA	% liquidado[2]	PPA	% liquidado	PPA	% liquidado	PPA	% liquidado
3004 Benefícios e Previdência de Funcionários	42,4	97,1	42,4	91,8	42,4	80,1	42,4	67,8

[1] 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.

[2] Foram utilizados valores liquidados em atendimento ao contido na fl. 5 do documento "Diretrizes para a elaboração dos relatórios das Análises de Função de Governo referentes ao exercício de 2021".

Programa	2018		2019		2020		2021	
	PPA	% liquidado[2]	PPA	% liquidado	PPA	% liquidado	PPA	% liquidado
3006 Direitos da Pessoa com deficiência	108,5	93,3	126,7	83,3	132,4	83,3	138,3	80,3
3009 Melhoria da Mobilidade Urbana Universal	5.725,3	101,2	5.087,6	104,6	5.528,2	103,6	5.391,1	95,2
3011 Modernização, Desburocratização e Inovação Tecnológica do Serviço Público Total	6,8	77,5	3,8	0,1	3,8	94,4	3,8	4,3
3022 Requalificação e Promoção da Ocupação dos Espaços Públicos	149,6	73,6	9,2	1284,6	9,2	0,0	9,2	0,0
3024 Suporte Administrativo	91,5	72,3	91,5	70,6	92,4	60,8	93,0	59,6
Total da função	**6.123,9**	**99,9**	**5.361,2**	**105,3**	**5.808,4**	**102,1**	**5.677,9**	**93,8**

Fonte: Valores liquidados: Ábaco (sistema de informações do TCM) – Consulta em 01.06.22
Valores do PPA:[3] Site da Prefeitura: Prestação de Contas Públicas - Orçamento | Secretaria Municipal da Fazenda | Prefeitura da Cidade de São Paulo - Base de Dados PPA por DA
Vc = valores constantes (valores reais) – base dez/21
Índice IPC/FIPE Geral – base: dezembro de cada ano para os valores liquidados e dezembro de 2017 para o PPA.

Considerando que este é o último ano de vigência do PPA, apresentamos a seguir um resumo de sua execução orçamentária:

Quadro 2 - Execução orçamentária do PPA 2018-2021 Em R$ milhões – v.c

Programa	Previsto no PPA (A)	Valores Liquidados[2] (B)	Var.% (B) / (A)
3009 Melhoria da Mobilidade Urbana Universal	21.732,2	21.976,9	1,1
3006 Direitos da Pessoa com deficiência	505,9	428,1	-15,4
3024 Suporte Administrativo	368,4	242,3	-34,2
3022 Requalificação e Promoção da Ocupação dos Espaços Públicos	177,3	228,6	28,9
3004 Benefícios e Previdência de Funcionários	169,4	142,6	-15,8
3011 Modernização, Desburocratização e Inovação Tecnológica do Serviço Público Total	18,3	9,0	-50,5
Total Geral	**22.971,4**	**23.027,6**	**0,2**

Fonte: Valores liquidados: Ábaco (sistema de informações do TCM) – Consulta em 01.06.22
Valores do PPA: Site da Prefeitura: Prestação de Contas Públicas - Orçamento | Secretaria Municipal da Fazenda | Prefeitura da Cidade de São Paulo - Base de Dados PPA por DA
Vc = valores constantes (valores reais) – base dez/21

Conforme se observa no quadro anterior, em valores constantes, as liquidações ficaram 0,2% acima do previsto no PPA, o que significa que sob o aspecto orçamentário, o planejamento para a função foi observado. Analisando os programas separadamente, é possível verificar que a execução orçamentária apresentou variação significativa, entretanto em programas de menor valor. (**Conclusão 5.9**)

[3] Os dados do PPA não são apresentados por função, mas por órgão, programa e projeto/atividade. Assim, partimos das dotações constantes da função na LOA para agrupar os dados do PPA por função.

Relatório de Gestão da SMT

A Resolução nº 16/2020 exige a 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 Art. 3º da Resolução, e apresentado até o dia 30 de abril de cada ano, referente ao exercício anterior.

Na fl.12 da peça 4, constou solicitação de dilação de prazo da SGM, responsável por coordenar a elaboração do documento contendo os relatórios de gestão de todas os órgãos. Autorizada a dilação de prazo, ainda que não seguido o prazo estipulado na Resolução 16/2020, não há que se falar em atraso, vez que autorizada por esta Corte de Contas.

A Secretaria Municipal de Mobilidade e Trânsito (SMT) foi a responsável pela elaboração do relatório referente à função Transporte, que consta de fls. 253/266 da peça 4.

O artigo 5º, §1º da Resolução dispõe sobre o conteúdo do relatório de gestão:

> §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. (**grifamos**)

Quanto ao conteúdo mínimo do Relatório de Gestão, foi determinada a apresentação do cumprimento de metas do PPA, Plano de Metas e demais instrumentos de planejamento, sobre os quais passamos a tratar.

Plano Plurianual (PPA)

No relatório de gestão, foi apresentado quadro do PPA com os valores do período de 2018 a 2021, sem, contudo, trazer as metas físicas realizadas. Algumas metas foram comentadas no texto. Entretanto, para estas não foi apresentado o realizado nos últimos 4 anos, contrariando o disposto na Resolução nº 16/2020, o que seria especialmente importante considerando ser este o último ano do PPA, em que seria pertinente fazer um balanço das metas previstas e executadas no PPA 2018-2021. (**Conclusão 5.8**)

Embora o Programa de Metas tenha um item específico, apresentado na sequência no relatório de gestão, a maior parte do texto trata desse programa no item destinado ao PPA, o que de certa forma é compreensível, tendo em vista que muitas vezes as ações do PPA podem ser muito genéricas. Entretanto, ainda que seja essa a situação, para os casos em que é possível fazer essa quantificação, deveria haver apresentação para os quatro anos e na forma de quadro ou tabela, demonstrando previsto e realizado no período.

A seguir apresentamos o texto do relatório de gestão relativo ao PPA (fl. 255 da peça 4):

> No que se refere às ações de competência da Secretaria Municipal de Mobilidade e Trânsito destacam-se programas do PPA relacionados ao Programa de Metas 2021-2024, em especial a construção e requalificação de estruturas cicloviárias, tendo sido realizados 104,6km e 98,6km, respectivamente, em 2021, bem como as ações de educação no trânsito, que contabilizaram 13.749 em 2021. Em relação às atividades e projetos em que a Secretaria Executiva de transporte e Mobilidade Urbana tem maior atribuição, destacam-se ações de 2021 que possuem relação com o atual Programa de Metas 2021-2024. Especialmente, cita-se a ação 1096 (construção de terminais de ônibus, meta 47), 1099 (construção de corredores de ônibus, meta 46) e 1100 (implantação de faixas exclusivas de ônibus, meta 48). Como as metas 46 e 47 não previam obras em 2021, apenas a meta 48 alcançou efetividade, com 16,6 km de faixas exclusivas implantadas, superando o objetivo de 12,5 km propostos pelo Programa de Metas para 2021. Além disso, foi requalificado o pavimento de 100 paradas de ônibus, pela inclusão da atividade 5394 na LOA 2021.

Indicadores do PPA 2018-2021

O Anexo III do PPA 2018-2021 trata dos indicadores. Como os indicadores apresentados pressupunham uma melhora a cada ano, diferente das metas, o objetivo é evoluir a cada ano e chegar ao último ano, no caso 2021, na situação definida. Dessa forma, entendemos

que neste caso faz sentido se apresentar apenas a previsão para 2021 e comparar com o valor alcançado.

Foram previstos sete indicadores no PPA. Entretanto, verificamos que apenas um constou do quadro apresentado no relatório de gestão, sendo que todos deveriam ter sido avaliados ao final do período. Outros foram acrescentados em uma mistura com o Programa de Metas, que não é o que está sendo avaliado no momento.

Quadro 3 - Indicadores de acompanhamento do Plano Plurianual em 2021

Programa	Indicador	Valor Base	Valor Previsto	Valor alcançado
3006 – Direitos da pessoa com deficiência	Percentual da frota de ônibus do transporte público municipal com acessibilidade para pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida	89,06	100%	Indicador não foi apresentado
3009 – Melhoria da mobilidade urbana universal	Número de ciclistas mortos no trânsito a cada 100 mil habitantes	0,25	0,17	Indicador não foi apresentado
3009 – Melhoria da mobilidade urbana universal	Índice de conectividade da rede cicloviária	64%	92%	Indicador não foi apresentado
3009 – Melhoria da mobilidade urbana universal	Número de pedestres mortos no trânsito a cada 100 mil habitantes	2,84	1,60	Indicador não foi apresentado
3009 – Melhoria da mobilidade urbana universal	Número de motociclistas mortos no trânsito a cada 100 mil habitantes	2,60	2,10	Indicador não foi apresentado
3009 – Melhoria da mobilidade urbana universal	Índice de mortes no trânsito a cada 100 mil habitantes	7,07	5,50	6,41
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: 837.836 / material particulado: 29 / óxidos de nitrogênio: 2.607	Indicador não foi apresentado

Fonte: Anexo III do PPA (fls. 68, 87, 88 e 90/93 da peça 6).

O único indicador para o qual foi apresentado algum resultado (Índice de mortes no trânsito a cada 100 mil habitantes), o foi devido a ser coincidente com a previsão Programa de Metas 2021-2024. A não apresentação de seis dos sete indicadores sinaliza que não houve acompanhamento dos indicadores do PPA 2018-2021 pela SMT, em infringência ao art. 5º, inciso I da Lei 16.773/2017. (**Infringência 6.1.3**)

Metas do PPA 2018-2021

A Lei Municipal nº 16.773/2017, que instituiu o Plano Plurianual 2018-2021, em seu Anexo II (peça 5), apresenta um Demonstrativo dos Programas e Ações da Administração Pública para o Quadriênio 2018/2021. Esse Anexo apresenta as metas financeiras e algumas metas físicas fixadas para as ações contempladas nos programas de governo.

Conforme se observa, o Relatório de Gestão da SMT (fls. 253/266 da peça 4) não contempla as metas físicas estabelecidas para ações dos programas executados pela SMT, responsável pela elaboração do relatório, em desacordo com o §1º, Inciso I, do art. 5º da Resolução nº 16/2020 do TCMSP**.** (**Infringência 6.1.2**)

A título de exemplo, citamos as construções de terminais de ônibus. Há previsão de construção de vários terminais, mas não ficou demonstrado o que foi efetivamente realizado ao final do período. Isso é fato para várias outras ações constantes no Anexo II da Lei Municipal nº 16.773/2017, estando assim em desacordo com o §1º, Incisos I e II do art. 5º da Resolução nº 16/2020 do TCMSP.

Programa de Metas 2021-2024

De acordo com o §1º, Incisos I do art. 5º da Resolução nº 16/2020 do TCMSP, uma das informações requeridas é que o relatório de gestão apresente **o cumprimento de metas previstas no Programa de Metas**, o que foi feito no caso em análise, conforme se verifica no quadro a seguir:

Quadro 4 - Metas previstas no Programa de Metas

Programa	Meta do Programa de Metas 2021-2024	Indicador	Previsto 2021-2024	Realizado 2021	Comentários
3009	39- Reduzir o índice de mortes no trânsito para 4,5 por 100 mil habitantes.	Número de mortes no trânsito por 100 mil habitantes.	4,5	6,41	
3022	41-Implantar nove projetos de redesenho urbano para pedestres, com vistas à melhoria da caminhabilidade e segurança, em especial, das pessoas com deficiência, idosos e crianças.	Número de projetos de redesenho urbano para pedestres e pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida implantados.	9	0	
3022	43-Implantar 300 quilômetros de estruturas cicloviárias.	Extensão, em quilômetros, de ciclovias, ciclofaixas e ciclorrotas implantadas.	300	36,73	Peso ciclofaixa e ciclorrota e pontes
3009	44-Implantar o Aquático: Sistema de Transporte Público Hidroviário, na represa Billings.	Sistema implantado e em operação.	1	0	
3009	45-Implantar corredores de ônibus no modelo BRT (Bus	Corredores implantados e em operação.	2	0	A execução dos BRTs é de responsabilidade direta de

Programa	Meta do Programa de Metas 2021-2024	Indicador	Previsto 2021-2024	Realizado 2021	Comentários
	Rapid Transit) na Avenida Aricanduva e na Radial Leste.				SIURB/SPObras, sendo o Centro Operacional (COP-Aricanduva) de responsabilidade direta.
3009	46-Viabilizar 40 quilômetros de novos corredores de ônibus.	Extensão, em quilômetros, de trechos com obras iniciadas em novos corredores	40	0	Parte da meta é de responsabilidade de SIURB/SPObras,
3009	47-Implanar 4 novos terminais de ônibus.	Número de terminais de ônibus implantados.	4	0	Parte da meta é de responsabilidade de SIURB/SPObras,
3009	48-Implantar 50 quilômetros de faixas exclusivas de ônibus.	Extensão, em quilômetros, de faixas exclusivas de ônibus implantadas.	50	16,6	
3009	49-Aumentar em 420 quilômetros a extensão de vias atendidas pelo sistema de ônibus.	Extensão, em quilômetros, de vias atendidas pelos ônibus municipais.	420	14	
3009	50-Garantir que 100% dos ônibus estejam equipados com acesso à internet sem fio e tomadas USB para recarga de dispositivos moveis e que ao menos 20% da frota seja composta por ônibus elétricos.	Média simples entre os percentuais da frota de ônibus (I)equipado com acesso a internet por wi-fi e tomadas USB e (II)composto por veículos elétricos.	60	16,95	
3005	68-Atingir 100% de cumprimento das metas individuais de redução da emissão de poluentes e gases de efeito estufa pela frota de ônibus do transporte público municipal.	Média simples do percentual de cumprimento individual das metas de redução da emissão de cada um dos três componentes mensurados.	100	54	O resultado anteriormente documentado (45,3%) diverge do monitoramento informado por SPTrans e está em processo de alteração do valor registrado.

Fonte: Relatório de Gestão - fls. 257 da peça 4.

Considerando que as metas apresentadas se referem ao período de 4 anos, o importante é acompanhar, mas não há como fazer juízo de valor nesse momento em que se passou apenas um ano, já que o Programa não prevê uma distribuição ao longo dos quatro anos.

Entendemos como positiva a apresentação da situação atual das metas. Entretanto, algumas das metas chamaram nossa atenção por suas métricas não traduzirem, em nossa visão, o objetivo proposto. Apresentamos a seguir esses casos:

Meta 43 - Implantar 300 quilômetros de estruturas cicloviárias

Indicador: Extensão, em quilômetros, de ciclovias, ciclofaixas e ciclorrotas implantadas (fl. 72 da peça 9).

Ciclorrotas são ruas comuns, em que se indica aos ciclistas que aquela pode ser uma alternativa utilizada para que se chegue a uma ciclofaixa, por exemplo. É importante esclarecer que nas ciclorrotas não existe faixa exclusiva. Ao contrário, as bicicletas dividem

espaço com os demais veículos. Em alguns locais onde não é possível se fazer uma ciclofaixa ou ciclovia ou que ainda que possível, não foram feitas, a ciclorrota é uma indicação que o ciclista pode buscar para fazer seu percurso.

Entretanto, discordamos da soma da quilometragem de ciclorrotas às ciclovias e ciclofaixas. São propostas totalmente distintas. Como diz o enunciado da meta, trata-se de implantar estruturas cicloviárias, o que não ocorre no caso das ciclorrotas.

Dessa forma, recomendamos que as ciclorrotas não sejam contadas como estrutura cicloviária implantada (**Proposta de Recomendação 6.3.1-b**).

Meta 50 - Garantir que 100% dos ônibus estejam equipados com acesso à internet sem fio e tomadas USB para recarga de dispositivos móveis e que ao menos 20% da frota seja composta por ônibus elétricos.

Indicador: Média simples entre os percentuais da frota de ônibus (I) equipado com acesso à internet por rede wi-fi e tomadas USB para recarga de dispositivos móveis e (II) composto por veículos elétricos.

Consta das informações complementares da meta (fl. 79 da peça 9), que em dezembro de 2020, quanto ao item I, 54% da frota era equipada com tomadas USB e 9,8% possuíam wi-fi. Já quanto ao item II, a informação é de que a frota contava com 1,5% de veículos elétricos.

Conforme quadro 4, o indicador realizado para a meta 50 foi de 16,95.

Com o objetivo de compreender melhor a forma de cálculo dessa meta, verificamos que a Prefeitura disponibilizou o acompanhamento de todas as metas no seu endereço eletrônico[4], juntado à peça 8. Nesse documento constatamos que em dezembro de 2021, 32,28% dos veículos possuíam tomadas USB e wi-fi e que 1,61% dos ônibus eram elétricos. Em síntese, o cálculo é o seguinte: (32,28 + 1,61) = 33,89 / 2 = 16,95 (fl. 159 da peça 8).

[4]https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/governo/SEPEP/arquivos/Prefeitura%20de%20S%C3%A3o%20Paulo%20-%20Relat%C3%B3rio%20de%20Execu%C3%A7%C3%A3o%20Anual%20-%20Programa%20de%20Metas%20-2021-com-errata-maio-22.pdf

No nosso entendimento, o problema reside em se juntarem temas totalmente distintos. Ou seja, uma meta tratando de equipar os ônibus com tomadas USB e wi-fi e outra tratando da eletrificação dos veículos.

Assim, deveriam ser apresentadas métricas de forma individual.

Da forma como foi apresentado, tendo acesso ao indicador apresentado não é possível se conhecer o que foi realizado, o que compromete a transparência do acompanhamento da meta.

A partir do momento em que se calcula a média de dois percentuais que tratam de temas tão distintos, chega-se a um número que não permite saber o que foi efetivamente realizado.

Embora os dois temas sejam relevantes, não é possível comparar a existência de uma comodidade dentro do veículo com a eletrificação de um ônibus. Assim, recomendamos que essas metas sejam desmembradas e medidas separadamente. (**Proposta de Recomendação 6.3.1-c**).

A seguir apresentamos outro tipo de ocorrência, em que os dados constantes como iniciais no plano de metas (dezembro/2020) são agora apresentados com valores diferentes.

Meta 68 - Atingir 100% de cumprimento das metas individuais de redução da emissão de poluentes e gases de efeito estufa pela frota de ônibus do transporte público municipal.

Indicador: Média simples do percentual de cumprimento individual das metas de redução da emissão de cada um dos três componentes mensurados.

Consta das informações complementares da meta o seguinte (fl. 99 da peça 9):

> As metas individuais para redução de emissão de poluentes e gases de efeito estufa pela frota de ônibus do transporte são fixadas pela Lei Municipal nº 14.933 de 2009 e referem-se a três principais itens, cujo valor base e meta de redução são os seguintes (considerando dezembro/2020):
>
> • Óxidos de nitrogênio: 3.116 toneladas, reduzir em 25%.

• Material particulado: 34,25 toneladas, reduzir em 40%.

• Dióxido de carbono: 1.102.253 toneladas, reduzir em 12%.

Já no relatório de cumprimento de metas ora analisado constou o seguinte (fl. 205 da peça 8):

> Até dezembro de 2021, 1.308 novos ônibus foram incorporados à frota do transporte público municipal, garantindo uma frota composta cada vez mais por veículos com motores menos poluentes. Até essa data, em comparação com dezembro de 2020, houve uma redução de 15,82% da emissão de óxidos de nitrogênio (de **3.628** toneladas para 3.054 toneladas), de 28,37% da emissão de material particulado (de **39,88** toneladas para 28,56 toneladas) e de 3,37% da emissão de dióxido de carbono (de **1.283.642** toneladas para 1.240.333 toneladas). Dessa forma, houve um cumprimento de 63,28% da meta de redução da emissão de óxidos de nitrogênio, de 70,92% da meta de redução da emissão de material particulado e de 28,08% da meta de redução da emissão de dióxido de carbono. A média dessas três reduções resulta no cumprimento de 54% da Meta 68, segundo mensuração da Secretaria Municipal de Mobilidade e Trânsito. (grifamos)

Para facilitar o entendimento elaboramos o quadro a seguir, que resume os dados apresentados:

Quadro 5 - Meta 68 - Previsão no Programa de Metas e no Relatório de Gestão

Emissão de Poluentes (em toneladas)	Informação constante do Programa de Metas		Informação constante do Relatório de Gestão		
	Meta de redução (A)	Dados dez/20 (B)	Dados dez/20 (C)	Dados dez/21 (D)	Var. % (E = (C/D)-1)
Óxidos de nitrogênio	25%	3.116	3.628	3.054	-15,8%
Material particulado	40%	34,25	39,88	28,56	-28,4%
Dióxido de carbono	12%	1.102.253	1.283.642	1.240.333	-3,4%

Fonte: Programa de Metas e Relatório de Gestão

O quadro anterior mostra que o referencial estabelecido no Programa de Metas, em relação ao qual se fará o comparativo no final do período de 4 anos, foi modificado no relatório de acompanhamento apresentado em 2021, sem que se apresentasse nenhuma justificativa. Obviamente se consideramos os dados de 2021 em relação aos números constantes do Programa de Metas, a variação será totalmente diferente (-2,0%, -16,6%, +12,5%), apresentando inclusive aumento no dióxido de carbono.

Os dados apresentados em dezembro de 2021 como referenciais (dezembro/2020) fazem com que a meta seja atingida com muito mais facilidade. A SMT deve esclarecer o ocorrido,

apresentar as fontes das informações utilizadas e cuidar para que esse tipo de divergência não ocorra novamente. (**Proposta de Recomendação 6.3.1-d**).

METODOLOGIA

A seguir apresentamos a metodologia utilizada para realização do presente trabalho.

Critérios adotados

Para execução do trabalho foram selecionados para análise o principal programa em termos de valor e um programa que, ainda que de baixo valor, de relevância social.

Para verificação das principais ações realizadas no programa de maior valor (3009-Melhoria da Mobilidade Urbana Universal) foram utilizados principalmente os dados das auditorias de desempenho operacional da SPTrans e da CET referentes a 2021[5]. Utilizamos também os dados informados no relatório de gestão apresentado pela SMT.

Métodos de coleta e de análise dos dados

Os dados do PPA se originaram do site da Prefeitura, que apresentou os dados em Excel. Já a execução orçamentária é proveniente do sistema Ábaco/TCM.

Os dados físicos, em sua maior parte, se originaram de requisições feitas à SPTrans e CET. Há ainda dados advindos dos sistemas da SPTrans, que controlam os dados referentes ao transporte por ônibus.

Limitações do trabalho

As principais limitações são as seguintes:

- Dificuldade de se separar as ações do PPA que pertencem à função transporte, uma vez que o PPA apresenta seus dados por programa, órgão e ação. Dessa forma, há necessidade de um trabalho manual para separação das ações com base na execução orçamentária, essa sim, possível de se dividir por funções. Há que se avaliar se há

[5] eTCM 6608/22 (Desempenho Operacional da CET) e eTCM 11149/22 (Desempenho Operacional da SPTrans)

vantagem em se fazer esse trabalho por função e não por órgão, já que o órgão é o responsável final pela execução de tudo o que é planejado.

- Dificuldade de estabelecer relação direta entre as ações executadas e os programas, quando envolve outros órgãos, considerando que um programa pode ser executado por mais de uma secretaria de governo e que cada uma das secretarias é responsável por elaborar o relatório de gestão e demais controles sob sua responsabilidade.
- Falta de relatórios sobre execução de metas. Muitas informações precisam ser requisitadas, quando deveriam constar de relatórios emitidos anualmente, de forma automática.
- Falta de apresentação, no relatório de gestão da SMT, da prestação de contas das metas físicas estabelecidas no PPA.

ANÁLISE DA FUNÇÃO TRANSPORTE

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”.

Para análise da função foram escolhidos dois programas, como será melhor apresentado mais adiante. Um deles foi escolhido em função de sua importância para os Munícipes e também em função dos altos valores financeiros que demanda e o outro levou em conta a relevância social.

Os investimentos na Função Transporte estão distribuídos na LOA 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:

- 3004 - Benefícios e Previdência de Funcionários (suporte);
- 3024 - Suporte Administrativo (suporte);
- 3011 - Modernização, Desburocratização e Inovação Tecnológica do Serviço Público (suporte).

- 3009 - Melhoria da Mobilidade Urbana Universal (finalístico);
- 3006 - Direitos da Pessoa Com deficiência (finalístico);
- 3022 Requalificação e Promoção da Ocupação dos Espaços Públicos (finalístico);

A seguir apresentamos gráfico que ilustra a representatividade de cada programa para a Função[6].

Gráfico 1 - Programas da Função Transporte - execução orçamentária de 2018 a 2021*

Fonte: Ábaco (sistema de informações do TCM) – Consulta em 01.06.22
*Valores liquidados
** Descrição dos programas constam no quadro 6.

O gráfico demonstra absoluta concentração de recursos no Programa de Melhoria da Mobilidade Urbana Universal (3009), programa finalístico que respondeu por 95,4% dos valores liquidados na Função Transporte no período 2018-2021. Tal programa será apresentado com maiores detalhes no subitem 3.1 deste Relatório.

Outro programa finalístico que merece destaque é o 3006 (Direitos da Pessoa com Deficiência), que embora represente apenas 1,9% dos valores liquidados no período de 2018 a 2021, possui grande relevância social, razão pela qual será abordado em detalhes no subitem 3.2 deste Relatório.

Quanto à execução orçamentária de 2021, a Função Transporte teve despesas fixadas inicialmente na LOA no montante de R$ 4.632.885.427,00 e os valores liquidados foram de R$ 5.328.322.862,01, o que representou um aumento de 15% entre previsto e realizado, conforme demonstrado na tabela a seguir:

Quadro 6 - LOA 2021 Em R$ (valores correntes)*

Programas	LOA aprovada (A)	LOA Atualizada (B)	Empenhado (C)	Liquidado (D)	Var. % (E = D/A)
Benefícios e Previdência de Funcionários (3004)	35.802.048	29.302.048	28.696.991	28.696.991	-19,8%
Direitos da pessoa com deficiência (3006)	100.000.000	113.660.261	113.660.261	111.131.864	+11,1%
Melhoria da mobilidade urbana universal (3009)	4.414.131.976	5.705.064.477	5.222.993.625	5.132.909.706	+16,3%

[6] O gráfico tem por base os dados dos valores liquidados no período de 2018 a 2021, período de vigência do PPA.

Programas	LOA aprovada (A)	LOA Atualizada (B)	Empenhado (C)	Liquidado (D)	Var. % (E = D/A)
Modernização, desburocratização e inovação tecnológica do serviço público (3011)	654.000	221.636	209.875	166.190	-74,6%
Requalificação e promoção da ocupação dos espaços públicos (3022)	2.000	2.000	0	0	-100%
Suporte Administrativo (3024)	82.295.403	78.808.338	69.926.088	55.418.111	-32,7%
Total	**4.632.885.427**	**5.927.058.760**	**5.435.486.840**	**5.328.322.862**	**+15,0%**

Fonte: Ábaco (sistema de informações do TCM) – Consulta em 01.06.22
* Valores sem casas decimais

Na sequência passamos a examinar o que foi entregue à população do município por meio da execução dos programas da Função Transporte. 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.

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

Conforme constou do item 1.3, não houve apresentação da prestação de contas de metas físicas do PPA. Dessa forma, iremos analisar os dados dos desempenhos da SPTrans e CET e alguns dados apresentados no relatório de gestão.

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".

Aspectos de gestão e execução do programa

A seguir apresentamos a execução orçamentária do Programa Melhoria da mobilidade urbana universal, assim como demais aspectos que consideramos relevantes.

Órgão / Unidade Orçamentária

O orçamento do programa "melhoria da mobilidade urbana universal" do exercício de 2021 foi executado em 5 unidades orçamentárias: Secretaria Municipal de Mobilidade e Trânsito

(SMT), Fundo Municipal de Desenvolvimento de Trânsito (FMDT), Fundo Municipal de Desenvolvimento Social (FMD), Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB) e Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras (SIURB).

Quadro 7 - Programa 3009 (por Órgão/Unidade Orçamentária) Valores em R$*

Órgão / Unidade Orçamentária	Liquidado	Part. %
20 - SMT	3.960.849.616	77,2%
87 - FMDT	1.106.507.037	21,6%
07 - FMD	50.236.191	1,0%
98 - FUNDURB	14.440.721	0,3%
22 - SIURB	876.142	0,0%
Total Geral	**5.132.909.706**	**100,0%**

Fonte: Ábaco (sistema de informações do TCM) – Consulta em 01.06.22
* Valores sem casas decimais

Dessa forma, é possível verificar que 98,8% dos recursos do Programa estão sob responsabilidade da SMT, uma vez que ela também é a responsável por gerir os recursos do FMDT.

Ações

Uma vez identificados os responsáveis pelos gastos, passemos à verificação da aplicação desses recursos, ou seja, das ações constantes do programa "melhoria da mobilidade urbana universal", que em 2021 foi responsável por 95,4% do total de recursos liquidados na Função Transporte.

Quadro 8 - Programa 3009 - "melhoria da mobilidade urbana universal" Em R$*

Projeto / Atividade	Orçado (A)	Liquidado (B)	Part. % (B/Total)	Δ% ((B / A)
4701 - Compensações tarifárias do sistema de ônibus	2.250.000.000	3.300.000.000	64,3%	46,7%
4702 - Serviços de Engenharia de Tráfego	835.106.203	911.013.999	17,7%	9,1%
4700 - Manut. e Oper. Sistema Municipal de Transporte Coletivo	395.971.116	344.153.461	6,7%	-13,1%
2096 - Manutenção e Operação de terminais de ônibus	253.052.002	209.381.207	4,1%	-17,3%
4703 – Manut. e Operação do Controle e Fiscalização de Tráfego	69.865.653	134.207.187	2,6%	92,1%
4658 – Manut. e Operação Sinalização do Sistema Viário	65.735.955	84.393.413	1,6%	28,4%
6841 - Manutenção e Operação Semafórica	34.378.171	43.448.861	0,8%	26,4%
1098 - Ampliação, Reforma e Requalificação de Ciclovias, Ciclofaixas e Ciclorrotas	40.005.000	32.545.318	0,6%	-18,6%

Projeto / Atividade	Orçado (A)	Liquidado (B)	Part. % (B/Total)	Δ% ((B / A)
1100 - Ampliação, Ref. e Requalific. Corredores de Ônibus	9.000	29.715.515	0,6%	330.072,4%
5394 – Ampliação, Reforma e Requalific. Áreas de Parada e Plataforma de Embarque de Faixa Exclusiva de Ônibus	16.300.000	21.010.195	0,4%	28,9%
4656 - Manutenção e Oper. Policiamento de Trânsito	31.242.000	9.387.026	0,2%	-70,0%
1097 - Construção de Ciclovias, Ciclofaixas e Ciclorrotas	173.467.711	9.084.608	0,2%	-94,8%
9201 - Intervenções na Área de Mobilidade Urbana	142.121.909	1.885.308	0,0%	-98,7%
Outros	106.877.256	2.683.608	0,1%	-97,5%
Total	**4.414.131.976**	**5.132.909.706**	**100,0%**	**16,3%**

Fonte: Ábaco (sistema de informações do TCM) – Consulta em 01.06.22
* Valores sem casas decimais

A ação que concentra a maior parte dos recursos do Programa 3009 (64,3%) é “Compensações tarifárias do sistema de ônibus”, responsável pelos subsídios concedidos ao sistema de transporte coletivo urbano de passageiros por ônibus. No decorrer do trabalho apresentaremos com maiores detalhes as constatações realizadas em trabalhos que trataram do transporte por ônibus.

Na sequência, com 17,7% dos recursos do programa, vem “Serviços de Engenharia de Tráfego”, responsável pelo controle do trânsito de veículos na cidade de São Paulo.

A seguir apresentamos gráfico com a participação das principais ações no total do Programa Melhoria da mobilidade urbana universal.

Gráfico 2 - Programa “melhoria da mobilidade urbana universal” (2021)

Fonte: Ábaco (sistema de informações do TCM) – Consulta em 01.06.22

Compensações tarifárias

Tendo em vista a relevância da ação “compensações tarifárias do sistema de ônibus”, em termos financeiros, demonstraremos a seguir os dados relativos à Conta Sistema, que mostra o custo do sistema de transporte por ônibus e quanto desse valor sai diretamente dos cofres públicos via subsídios.

Quadro 9 - Resultado da Conta Sistema 2021 Em R$

DISCRIMINAÇÃO	2021
1. RECEITA (1.1. + 1.2 + 1.3.)	**7.637.404.047**
1.1. Créditos eletrônicos e pecúnia retida na catraca	4.266.232.650
1.2. Compensação tarifária	3.300.000.000
1.3. Receitas diversas	71.171.397
2. DESPESA (2.1. + 2.2.)	**8.216.804.351**
2.1. Remuneração dos operadores	8.107.153.128

2.1.1. Grupo Estrutural (E)	3.052.276.817
2.1.2. Grupo Local de Articulação Regional (AR)	2.248.588.266
2.1.3. Grupo Local de Distribuição (D)	2.806.288.045
2.2. Despesas diversas	109.651.223
3. RESULTADO I (1 - 2)	**-579.400.304**

Fonte: Relatório de Fontes e Usos Conta Sistema 2021 (SPTrans).

O quadro mostra que o custo total do sistema municipal de transporte coletivo em 2021 foi de R$ 8,2 bilhões, enquanto a receita de créditos eletrônicos e pecúnia retida na catraca foi de apenas R$ 4,3 bilhões. Da diferença de R$ 3,9 bilhões, o montante de R$ 3,3 bilhões foi pago com a utilização de recursos provenientes do tesouro municipal, por meio de compensações tarifárias. No ano, verifica-se que houve déficit de R$ 579,4 milhões (**Conclusão 5.10**).

Como já apresentado no quadro 7, a grande maioria (98,8%) dos recursos do Programa "melhoria da mobilidade urbana universal" estão sob responsabilidade da SMT.

A maior parte das ações da SMT são realizadas indiretamente, por meio das empresas públicas CET (Companhia de Engenharia de Tráfego) e SPTrans (São Paulo Transporte). Dessa forma, apresentaremos nos próximos itens os principais pontos referentes às atividades realizadas pelas empresas.

Indicadores de Desempenho

A administração pública avalia e fiscaliza a qualidade dos serviços de transporte coletivo urbano de passageiros 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. Quanto aos serviços relativos ao trânsito, em sua maioria são de responsabilidade da CET.

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 **Anexo Único** (peça 15) apresenta um resumo dos 32 contratos de concessão vigentes e seus respectivos termos de aditamento.

Os anos de 2020 e 2021 foram atípicos 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, com vigência até 30.09.21, 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;

A partir de tal suspensão, diversos indicadores que compõem o IQT, especialmente os relacionados à performance operacional das linhas, deixaram de ser apurados sendo retomados apenas a partir de outubro/2021.

Conforme registrado no Relatório Função Transporte do exercício 2020 (TC/005371/2021), 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.

3.1.2.1.1. Índice de Qualidade do Transporte (IQT)

A Portaria SMT.GAB nº 081/20 foi publicada em 25.03.20, em data posterior ao primeiro ciclo de avaliações do IQT.

O primeiro Ciclo de Avaliação, após a assinatura dos novos contratos de concessão dos serviços, teve um período diferenciado de avaliação, em consequência da pandemia da Covid-19, que correspondeu aos meses de out/2019 a fev/2020 e out/2021 a dez/2021.

O período de medição que corresponde aos meses de mar/2020 a set/2021, ficou suspenso devido à Portaria SMT 081/2020, de 24.03.20, revogada em 01.10.20 pela Portaria SMT/SETRAM nº 08/2022.

Nesse sentido, foram disponibilizados pela SPTrans os resultados apurados no primeiro ciclo – período de out/2019 a fev/2020 e os resultados da avaliação por grupo, consórcio e empresas, realizada no período de out/2021 a dez/2021 (após o término da vigência da Portaria SMT.GAB nº 81/2020).

Figura 1 – Índice de Qualidade do Transporte (1º Ciclo - Sistema)

ÍNDICE DE QUALIDADE DO TRANSPORTE - IQT

RESUMO GERAL - PRIMEIRO CICLO DE AVALIAÇÃO

Grupo	out/19	nov/19	dez/19	jan/20	fev/20	out/21	nov/21	dez/21	Média
Estrutural	75,97	75,91	75,07	79,02	77,87	76,72	73,00	75,39	76,07
Articulação Regional	73,96	74,75	75,25	75,94	75,30	80,63	77,17	74,74	75,98
Distribuição	67,65	69,03	72,49	69,83	70,31	74,12	67,92	74,12	70,63
Sistema	71,89	72,64	73,97	74,33	73,98	76,51	71,78	74,68	73,69

Fonte: Gerência de Avaliação de Transporte

Escala de Avaliação
- Ótimo - acima de 93
- Bom - entre 76 e 92,99
- Regular - entre 60 e 75,99
- Ruim - abaixo de 60

Fonte: Gerência de Avaliação de Transporte

Conforme demonstrado na figura 1, na avaliação por grupo, apenas o Estrutural obteve avaliação boa (nota acima de 75).

Já na avaliação dos resultados obtidos pelos consórcios e empresas do Grupo Estrutural, apenas 05 das 09 concessionárias obtiveram avaliação boa, merecendo destacar as avaliações ótimas obtidas individualmente pela Viação Gato Preto (Lote E1) e Viação Gatusa (Lote E9).

Por outro lado, cabe registrar, a avalição ruim (57,07) obtida pela Via Sudeste em nov/2021.

Quanto ao Grupo Articulação Regional, apenas 06 concessionárias obtiveram avaliação boa, destacando-se, entretanto, a avaliação ótima em alguns meses do ciclo avaliado obtida pelas empresas Viação Gato Preto (Lotes AR1 e AR8), Viação Santa Brígida (Lote AR1) e a Viação Campo Belo (Lote AR9), conforme figura 2, a seguir.

Figura 2 – Índice de Qualidade do Transporte (1º Ciclo – Articulação Regional)

ÍNDICE DE QUALIDADE DO TRANSPORTE - IQT
RESUMO GERAL - PRIMEIRO CICLO DE AVALIAÇÃO
GRUPO DE ARTICULAÇÃO REGIONAL

Grupo	Lote	Empresas	out/19	nov/19	dez/19	jan/20	fev/20	out/21	nov/21	dez/21	Média
ARTICULAÇÃO REGIONAL	AR0	Ambiental	72,12	68,75	75,51	69,05	72,22	71,23	72,05	70,62	71,45
	AR1	Santa Brígida	82,53	75,10	74,85	66,36	82,68	90,86	93,33	75,74	80,18
		Gato Preto	92,96	87,36	93,79	80,99	93,44	98,24	96,91	96,03	92,47
	AR2	Sambaíba	75,32	69,89	70,05	72,67	67,39	75,78	67,50	69,05	70,96
	AR3	Metrópole	62,48	75,77	72,07	73,69	79,32	71,20	70,44	67,20	71,52
	AR4	Express	78,81	70,94	77,92	81,05	76,88	87,34	79,89	78,78	78,95
	AR5	Via Sudeste	75,10	72,11	78,24	72,59	69,08	75,26	65,35	63,81	71,44
	AR6	Mobibrasil	66,69	72,81	72,72	89,17	76,00	89,14	84,18	82,81	79,19
	AR7	KBPX	75,29	81,79	79,73	74,36	74,37	82,95	85,31	78,82	79,08
	AR8	Gato Preto	76,43	87,77	81,45	84,22	76,30	96,09	83,48	92,85	84,83
	AR9	Campo Belo	92,69	84,17	79,13	81,06	92,10	78,73	97,52	85,65	86,39
		Transppass	60,23	69,93	71,46	75,41	69,02	81,46	76,66	74,06	72,28

Fonte: Gerência de Avaliação de Transporte

Já no Grupo Local, apenas a empresa Alfa Rodobus obteve avaliação ótima no ciclo de avaliação de out/2021 a dez/2021, cabendo destacar que tal avaliação foi obtida por essa empresa nos 03 meses consecutivos.

Também as concessionárias do Grupo Local obtiveram avalição ruim: Allibus (58,37) no Lote D6, Transunião no Lote D7 (57,54) e Transwolff no Lote D10 (57,61).

Ressalta-se que a Transunião vem reiteradamente obtendo avaliação ruim desde a primeira avaliação realizada em outubro/2019, conforme demonstrado na figura 3.

Figura 3 - Índice de Qualidade do Transporte (1º Ciclo – Local Distribuição)

ÍNDICE DE QUALIDADE DO TRANSPORTE - IQT
RESUMO GERAL - PRIMEIRO CICLO DE AVALIAÇÃO
GRUPO LOCAL DE DISTRIBUIÇÃO

Grupo	Lote	Empresas	out/19	nov/19	dez/19	jan/20	fev/20	out/21	nov/21	dez/21	Média
DISTRIBUIÇÃO	D1	Norte Buss	75,61	76,50	79,33	78,94	80,94	82,49	72,97	82,80	78,70
		Spencer	66,07	75,93	73,88	86,39	77,15	80,85	82,46	80,96	77,96
	D2	Norte Buss	77,01	79,16	73,35	80,54	80,25	89,68	75,51	88,75	80,54
		Spencer	80,18	76,36	82,00	73,33	68,98	90,62	77,46	75,26	78,02
	D3	Transunião	59,28	59,06	68,69	59,80	60,10	76,01	60,99	70,02	64,24
	D4	Upbus	87,79	87,90	82,71	88,54	93,10	76,41	86,30	89,03	86,47
	D5	Pêssego	64,44	61,12	67,68	67,15	67,83	63,84	61,81	67,00	65,11
	D6	Allibus	74,93	72,84	75,80	60,30	76,50	73,66	58,37	73,55	70,74
	D7	Transunião	55,33	46,61	46,40	51,14	42,64	61,46	57,54	52,41	51,69
	D8	Movebuss	70,22	70,53	75,97	67,99	67,62	70,32	66,70	73,98	70,42
	D9	A2	62,22	52,48	66,41	70,54	61,18	65,73	67,96	65,81	64,05
	D10	Transwolff	60,48	67,86	70,80	63,35	65,39	64,47	57,61	64,90	64,36
	D11	Transwolff	57,21	70,85	67,65	72,94	65,81	64,02	72,68	73,88	68,13
	D12	Transcap	66,96	74,73	75,88	72,19	74,43	90,02	79,84	74,37	76,05
	D13	Alfa Rodobus	75,07	75,99	81,66	97,13	78,28	98,14	98,22	99,62	88,02

Fonte: Gerência de Avaliação de Transporte

Adiante apresentam-se alguns indicadores que puderam ser apurados, a despeito das restrições decorrentes da Portaria SMT.GAB nº 081/20, tendo por base informações operacionais coletadas sistematicamente a partir do Sistema Integrado de Monitoramento (SIM) da SPTrans. (**Conclusão 5.6**)

1.1.1.1.1. Cumprimento de Viagens

A realização da viagem por transporte público expõe os usuários a diferentes ambientes e expectativas, ou seja, são exigidos diferentes atributos em cada uma das etapas da viagem, que afetam na percepção quanto à qualidade do serviço de transporte. Esses atributos devem ser considerados no processo de produção das viagens e monitorados para garantir e melhorar a qualidade dos serviços oferecidos aos usuários.

No contexto de avaliação da qualidade dos serviços de transporte coletivo de passageiros, o cumprimento de viagens se destaca como dos mais importantes, vez que se constitui como ferramenta imprescindível para a avaliação dos atributos da regularidade e confiabilidade dos usuários em relação aos serviços.

A regularidade é determinada pela constância dos intervalos de tempo entre as passagens consecutivas dos veículos pelos pontos de parada e tem grande relevância para os passageiros que chegam nos locais de embarque.

Por outro lado, a confiabilidade relaciona-se com o grau de certeza do usuário de que o ônibus sairá da origem e chegará ao destino no horário previsto, considerando um atraso tolerável, sem quebras ou ocorrências que alterem o tempo previsto de viagem.

A confiabilidade, portanto, engloba a pontualidade - grau de cumprimento dos horários estabelecidos no programa operacional.

Importante registrar que a quantidade de viagens e respectivos intervalos de frequência além da análise quanto a dimensão da qualidade, são fatores que determinam o volume ou nível de serviços que são mensurados em termos de quilometragem total mensal, horas operadas e frota operacional, os quais são determinantes na formação dos 32 preços por

passageiros nos contratos de concessão decorrentes das licitações 1, 2 e 3/2015 – SMT.GAB, vigentes a partir de 09.09.19.

Contudo, no contexto da Pandemia, tanto o acompanhamento dos índices de cumprimento de viagens, quanto de quilometragem operada e, ainda a aplicação de multas por tais descumprimentos contratuais ficou suspenso por determinação da Secretaria Municipal de Mobilidade e Trânsito (SMT), mediante a edição da Portaria SMT/GAB 81/2020 que vigorou no período de abril/2020 a setembro/2021, conforme relatado no **item 3.1.3.1.5**.

Não obstante a indisponibilidade dos indicadores de viagens e quilometragem operada no período da Pandemia da Covid-19, analisamos no **item 3.1.3** o volume de serviços produzidos em termos de horas operadas e quilometragem, constatando-se que tanto no ano de 2021 quanto no período de 2017 a 2020, a quantidade de horas e quilometragem ofertadas no Sistema Municipal de Transporte Coletivo de Passageiros são sistematicamente inferiores aos volumes definidos para a formação dos 32 preços contratuais vigentes na rede de transporte atual.

3.1.2.1.2. 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.

Diversas propostas de determinação já foram consignadas pela Auditoria em exercícios anteriores (RAF SPTrans 2009[7], RAF SPTrans 2013[8] e RAF SPTrans 2016[9]).

Não obstante as determinações citadas, nos Relatórios Anuais de Fiscalização da SPTrans de 2017, 2018, 2019 e 2020[10], pendentes de julgamento, a Auditoria deste Tribunal concluiu que a atuação da SPTrans permanece inadequada e insuficiente para efetivamente inibir

[7] eTCM 815/2010 (pendente de julgamento).
[8] eTCM 1.190/2014 (pendente de julgamento).
[9] eTCM 1.361/2017 (pendente de julgamento).
[10] RAFs SPTrans de 2017 (eTCM 2.335/2018), 2018 (eTCM 17.358/2019), 2019 (eTCM 5.332/2020) e 2020(eTCM 5.453/2021).

os reiterados e sistemáticos descumprimentos de obrigações contratuais, principalmente aqueles relacionados ao cumprimento de viagens e intervalos prolongados entre partidas, com destaque para a ocorrência de diversos intervalos superiores a uma hora.

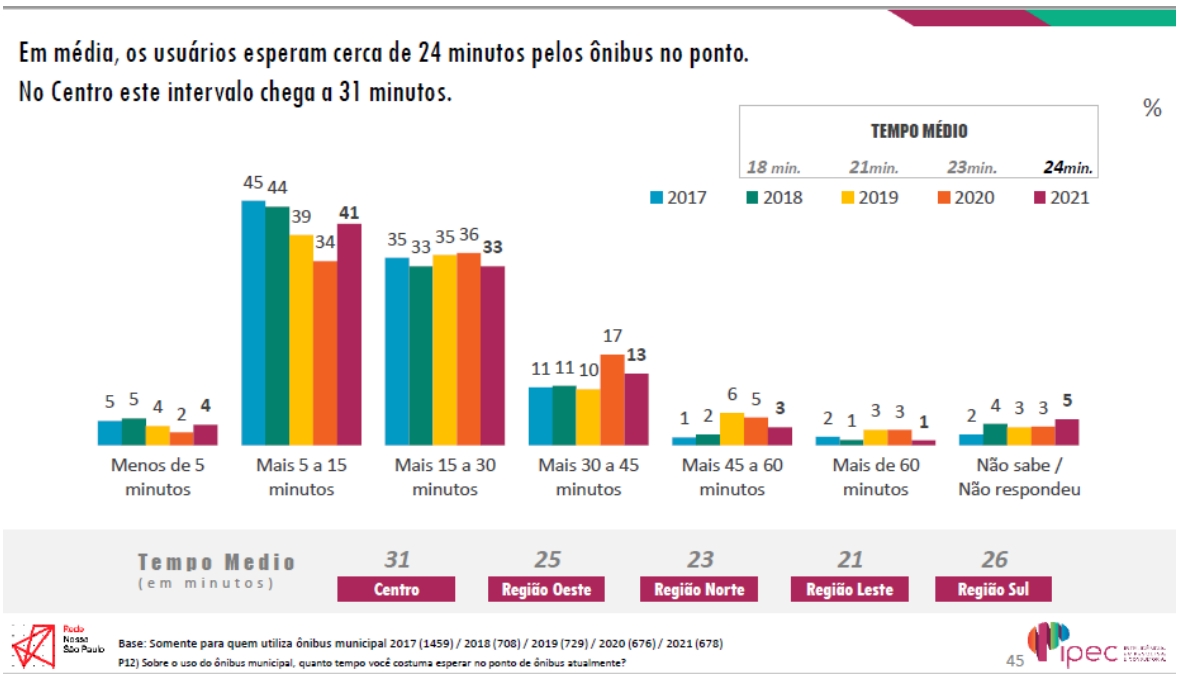
Por outro lado, não ficaram evidenciadas ações da Secretaria Municipal de Mobilidade e Trânsito (SMT) perante a São Paulo Transporte (SPTrans) visando reduzir essas irregularidades, em detrimento da qualidade dos serviços para os usuários.

Trata-se, portanto, de atuação inadequada e ineficiente da SMT em sua missão institucional de gerir, avaliar, supervisionar, fiscalizar e controlar os transportes coletivos de modo a garantir o serviço adequado ao usuário, **em infringência ao art. 1º, inc. I da LM 7065/67**[11].

Importante registrar, em relação aos constantes problemas na disponibilização dos serviços aos usuários do Sistema, a pesquisa "**Viver em São Paulo: Mobilidade Urbana**" [12], realizada pela **Rede Nossa São Paulo** em parceria com o **Ibope Inteligência, em agosto de 2021**, 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 o "Tempo Médio de Espera nos pontos de ônibus":

Figura 4 – Tempo médio de espera pelo ônibus

11 Lei municipal 7.065/1967 – Art. 1º Fica criada a Secretaria Municipal de Transportes - S.T., competindo-lhe:
I - a responsabilidade por todas as questões relativas aos transportes na área do Município, mormente o estudo, planejamento, integração, supervisão, fiscalização e controle dos transportes coletivos, táxis, veículos de carga e outros;
12 https://www.nossasaopaulo.org.br/wp-content/uploads/2020/10/ViverEmSP_Pesquisa_Mobilidade_2020.pdf.

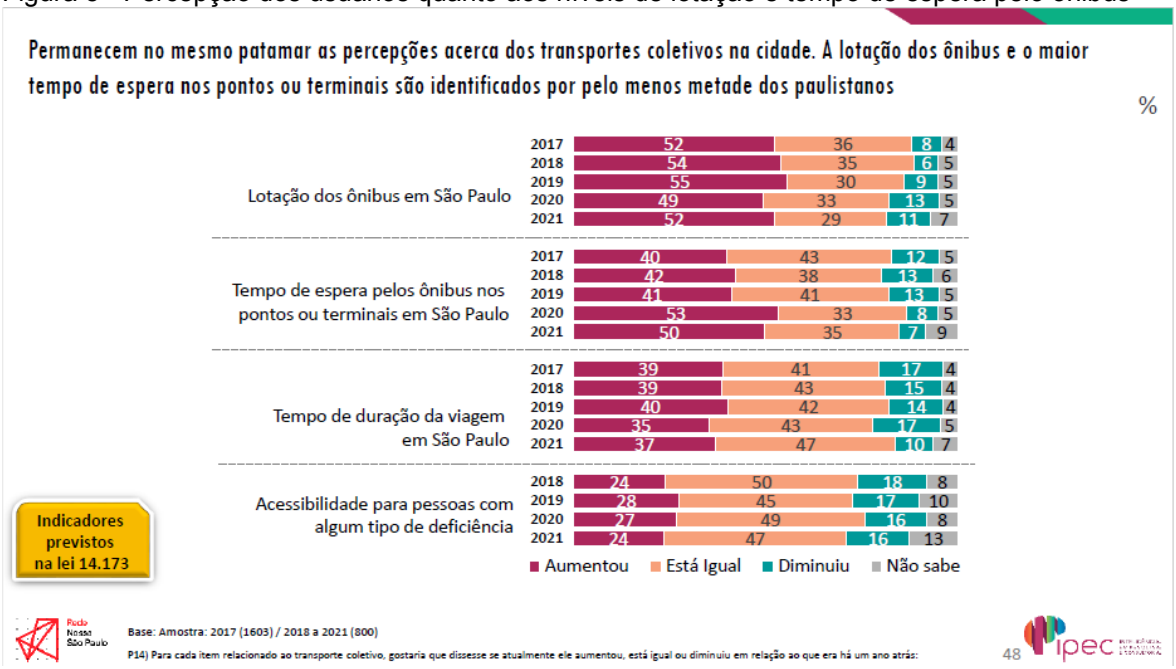


Fonte: Pesquisa Viver em São Paulo MOBILIDADE URBANA.

Como se observa na figura 4 a percepção da pesquisa corrobora os reiterados apontamentos da Auditoria quanto aos intervalos prolongados de viagens que resultam em aumento do tempo de espera nos ônibus, sendo verificado “Tempo Médio de Espera” de 24 minutos, ao passo que no Centro esse mesmo indicador chega a 31 minutos.

No mesmo sentido, a pesquisa evidencia que a percepção de aumento do tempo de espera pelos ônibus permanece no mesmo patamar desde 2017 com 52% dos entrevistados afirmando que o tempo de espera aumentou (3% a mais do que em 2019); 29% afirmam que está igual; e 11% que diminuiu.

Figura 5 - Percepção dos usuários quanto aos níveis de lotação e tempo de espera pelo ônibus

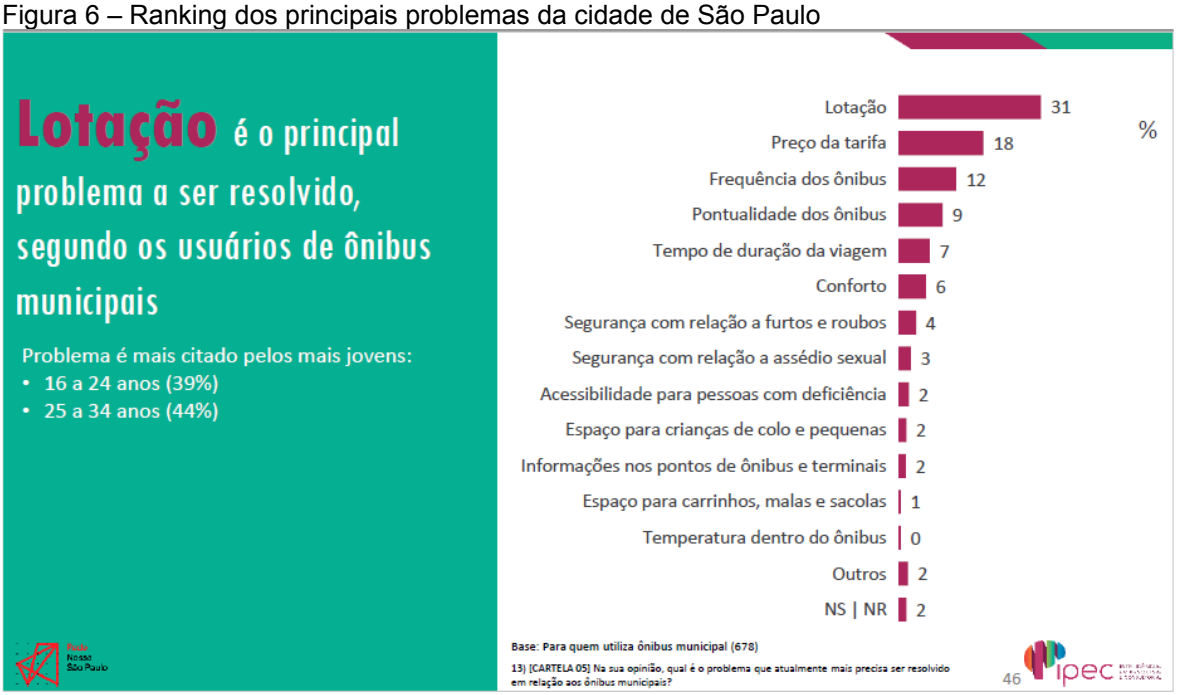


Fonte: Pesquisa Viver em São Paulo MOBILIDADE URBANA.

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%).

Outra constatação preocupante, em época de pandemia, é a de que “Permanecem no mesmo patamar as percepções acerca dos transportes coletivos na cidade. **A lotação dos ônibus e o maior tempo de espera nos pontos ou terminais** são identificados por pelo menos metade dos paulistanos”. (Grifo nosso)

Figura 6 – Ranking dos principais problemas da cidade de São Paulo



Fonte: Pesquisa Viver em São Paulo MOBILIDADE URBANA.

Dessa forma, a pesquisa concluiu que a principal preocupação em relação à mobilidade na cidade de São Paulo pós pandemia **é a superlotação do transporte coletivo** (31%), seguida de frequência e pontualidade (21%) e aumento da tarifa do transporte público (18%).

Conforme se observa nas figuras 4 a 6, trata-se de constatações da pesquisa, que corroboram os reiterados apontamentos da Auditoria quanto aos descumprimentos de viagens e, por consequência, da quilometragem operada, ocasionando intervalos prolongados de viagens, aumento do tempo de espera e nível de lotação dos veículos.

1.1.1.1.3. IPK – Índice de Passageiros por Quilômetro

O IPK é calculado como o quociente entre o número de embarques de passageiros em média (incluindo número de transferências, gratuitos e escolares) e a quantidade de quilômetros monitorados nos dias úteis. É um indicador operacional que mede tanto a variação da demanda, traduzida em número de passageiros, quanto a quilometragem, item diretamente proporcional ao custo operacional.

No ano de 2021 sua apuração ficou restrita aos meses de outubro a dezembro, em razão da Portaria SMT.GAB 081/2020, conforme registrado no **subitem 3.1.2.1.1**.

Conforme o "Relatório Operacional Transporte em Números", que contém o resumo dos dados sobre o Sistema de Transportes Coletivo na cidade de São Paulo, o IPK médio do sistema no período citado é de 3,2 passageiros por quilômetro.

1.1.1.1.4. 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 2021

2021	Defeito no veículo - recolhendo	Defeito no veículo - SOS	Emergência	Excesso de tempo parado	Outros*	Total
Jan	1.954	5.112	488	43.627	49.111	100.292
Fev	1.718	4.716	545	40.193	49.325	96.497
Mar	1.709	4.749	484	44.995	52.625	104.562
Abr	1.364	3.712	410	43.189	46.730	95.405
Mai	1.535	4.301	401	43.525	52.523	102.285
Jun	1.519	4.077	416	42.686	51.601	100.299
Jul	1.670	4.324	384	45.097	54.588	106.063
Ago	1.901	5.098	456	44.434	53.602	105.491
Set	2.143	5.377	534	41.576	53.562	103.192
Out	1.873	5.161	536	40.748	57.987	106.305
Nov	2.391	6.217	453	41.286	59.601	109.948
Dez	2.612	6.597	460	43.876	62.264	115.809
Total	**22.389**	**59.441**	**5.567**	**515.232**	**643.519**	**1.246.148**
% Total	**1,8**	**4,8**	**0,5**	**41,3**	**51,6**	**100,0**

Fonte: Sistema Integrado de Monitoramento (SIM) – Relatórios emitidos em 29.06.22.
*São alertas pulverizados que, geralmente, não interferem na disponibilidade das viagens ou que representam um baixo percentual individualmente.

O quadro mostra que no exercício de 2021 ocorreram aproximadamente 1,2 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. (**Conclusão 5.4**)

Conforme podemos observar, o alerta "Excesso de tempo parado" é responsável por 41,3% do total de 2021, ou seja, 515 mil alertas. Tomando por base o mês de dezembro de 2021, verifica-se que esse tipo de alerta se concentra em algumas empresas do Sistema, principalmente relacionadas ao Grupo Local de Distribuição:

Quadro 11 - Alertas "Excesso de tempo parado" - Dezembro de 2021

Área	Empresa	Alertas	%
3	Transunião (Distribuição)	9.122	20,8
3	UPBUS (Distribuição)	2.332	5,3
4	Allibus (Distribuição)	2.204	5
4	Pêssego (Distribuição)	11.433	26,1
5	Movebuss (Distribuição)	7.269	16,6
5	Transunião (Distribuição)	1.788	4,1
5	Via Sudeste	1.984	4,5
7	Viação Metrópole	3.257	7,4
8	Alfa Rodobus (Distribuição)	3.622	8,2
Outros		**865**	**2**
Total		**43.876**	**100**

Fonte: Sistema Integrado de Monitoramento (SIM) – Relatórios emitidos em 29.06.22.

As anormalidades indicadas nos alertas, registrados no SIM, já motivaram as seguintes propostas de determinações:

- RAF 2017 – eTCM 2.335/2018 (pendente de julgamento):

> Avaliar as causas e consequências das ocorrências de recolhidas anormais de veículos que operam no Sistema Municipal de Transporte Coletivo, e tomar as medidas que se fizerem necessárias para assegurar a eficácia e segurança do Sistema.

- RAF 2019 – eTCM 5.332/2020 (pendente de julgamento):

> Tomar medidas para mitigar as causas dos alertas do Sistema Integrado de Monitoramento (SIM) que reportam anormalidades, sejam eles originados pelos motoristas ou automaticamente através da parametrização do SIM, tendo em vista sua interferência na qualidade da prestação dos serviços, sobretudo no cumprimento de viagens.

A Superintendência de Operações/Diretoria de Operações da SPTrans, em face do apontamento de falhas em sua função de planejamento e fiscalização, no RAF de 2020, assim se manifestou acerca do número elevado de alertas do SIM relativos a “Excesso de tempo parado” (fl. 3 da peça 36 – eTCM 5.453/2021):

> Os alertas do SIM refletem o que está acontecendo na operação, ou seja, os números demonstram que os coletivos apresentaram falhas mecânicas ou avarias, além de outros fatores, como interrupção viária. Quando ocorrem esses alertas o Centro de Operações da SPTrans é acionado e são adotadas as providências necessárias em conjunto com a operadora. As ações do Centro de Operações e das áreas de fiscalização são posteriores à emissão do alerta, cujas tratativas priorizam o restabelecimento do serviço, seja com substituição do coletivo, manutenção do avariado, ou ainda liberação da via interrompida.
>
> Cabe esclarecer, ainda, que todos os motoristas são instruídos a emitir alertas do SIM, quando há alguma anormalidade. A não emissão do alerta é passível de autuação com base no RESAM – Código G35. Além disso, para fins de acompanhamento do cumprimento de viagens, é utilizado o SIM, que realiza fiscalização de 100% das linhas diariamente.
>
> Destacamos que o **Alerta de Excesso de Tempo Parado** apurado pelo Sistema Integrado de Monitoramento - SIM **não faz parte dos alertas tratados pelas áreas subordinadas da Diretoria de Operações** e não impactam na operação regular das linhas. Esse tipo de alerta é gerado automaticamente pelo equipamento AVL, quando o veículo permanece parado por um período, não necessariamente significa que o veículo está avariado; os locais de ponto inicial e final, além da garagem, estão gravados dentro do equipamento AVL. (g.n.)

Desde o RAF de 2017 a Auditoria tem relatado a necessidade de esclarecimentos sobre essas anormalidades, principalmente quanto ao “Excesso de tempo parado”. A Diretoria de Operações afirma que esse tipo de alerta não impacta na operação regular das linhas, o que não resta demonstrado, pois não há indicação de quais os motivos dessas ocorrências, e não há informações de medidas efetivas em relação às empresas em que isso ocorre com mais frequência, de forma que não há como corroborar o posicionamento da SPTrans.

Nota-se que o próprio alerta indica “**Excesso**” de tempo parado, de forma que a Diretoria de Operações da SPTrans deve avaliar as causas e tomar as medidas que se fizerem necessárias para mitigar tais anormalidades, principalmente em face da concentração das ocorrências em empresas do Grupo Local de Distribuição.

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 e RAF SPTrans 2019).

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.

1.1.1.1.5. 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 2021:

Quadro 12– Idade Média da Frota – dez/2021

Grupo	Cadastrada	Referência (Média dia útil)	Idade Média
Estrutural	4.094	3.516	05 Anos e 05 Meses
Articulação Regional	3.447	2.953	05 Anos e 04 Meses
Local de Distribuição	5.958	5.464	04 Anos e 02 Meses
Total	**13.499**	**11.993**	04 Anos e 9 Meses

Fonte: Sistemas SIM e Infotrans/SPTrans.

Importante registrar que os 32 preços contratuais em vigor nos contratos de concessão foram calculados sobre a premissa de idade média de 05 anos para todos os veículos, com exceção do miniônibus (07 anos), sendo que individualmente nenhum veículo acima de 10 anos e 07 anos (no caso do miniônibus) poderia operar no sistema.

Registra-se que apesar dos contratos terem iniciado a vigência em 09.09.19, o Termo de aditamento nº 01, com data de assinatura de **06.09.19**, portanto anterior à data inicial de vigência, já trazia alterações quanto à idade da frota ao permitir que veículos com idade até 12 e 09 anos (miniônibus) pudessem operar no sistema, o que representa idade média de

06 e 4,5 anos, respectivamente. Ademais, o 2º TA estabeleceu que a idade média da frota seria de 6 anos a partir de 01.07.20, voltando a ser de 5 anos a partir de 01.01.2023.

Ressalta-se que essa alteração, com relação à idade máxima, foi considerada irregular pela Auditoria no TC 16.171/2019, a partir da análise do 2º Termo de aditamento aos contratos de concessão, tendo vista que:

> Não foram identificadas evidências da realização de avaliação a demonstrar os reflexos financeiros advindos da majoração da idade máxima dos veículos, contrariando o princípio constitucional da motivação, o art. 2º, II, da LF 8.987/95, bem como o art.11 da Lei Municipal nº 13.241/2001.

1.1.1.1.6. 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, em dezembro de 2020, a frota patrimonial era de 14.107 veículos. Entre eles, 14.088 acessíveis, restando apenas 19 não acessíveis, representando 99,9% dos veículos do transporte municipal são acessíveis.

Já em dezembro de 2021, a frota patrimonial de 13.499 veículos atingiu 100% de acessibilidade.

1.1.1.1.7. 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.

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 2021:

Quadro 13– Vistorias poluentes da frota do Sistema de Transporte 2021

Grupo	Vistoriados	Aprovados
Estrutural	1.021	1.008
Local de Articulação Regional	883	873
Local de Distribuição	1.345	1.283
Total	**3.249**	**3.164**

Fonte: Relatório Integrado da Administração / SPTrans (fl. 145 da peça 11).

Os números demonstram que foram realizadas 3.249 vistorias de emissão de poluentes no ano de 2021, sendo que o índice de aprovação foi de 97,4%.

1.1.1.1.8. Reclamações dos Usuários

Dentre outras importantes atribuições, compete à SPTrans recepcionar, registrar e dar o devido 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 2021, vejamos:

Gráfico 3 - Reclamações dos Usuários 2021

Fonte: SPTrans (Quadro de Reclamações)

As três principais reclamações dos usuários foram:

- Reclamação de Intervalo Excessivo entre Linhas (28,9%);

- Motorista não atender embarque ou desembarque (13,3%);

- Tratar o público em geral com falta de respeito (11,2%).

Essas três maiores reclamações dos usuários somadas, representam 53,4% do total de reclamações.

Trata-se de reclamações recorrentes que demonstram as principais fragilidades do Sistema de Transporte Público de Passageiros de acordo com os usuários e já foram objeto de

apontamento pela Auditoria em diversos acompanhamentos de execução contratual e em Auditorias de Desempenho Operacional.

Importante ressaltar que tanto as reclamações por intervalo excessivo entre linhas (28,9%) quanto aquelas classificadas como 'Motorista não atender embarque ou desembarque' (13,3%) estão correlacionadas e corroboram os apontamentos relativos aos descumprimentos de viagens, quilometragem, intervalos e horas operadas, consignados pela Auditoria nos **itens 3.1.2.1.1, 3.1.2.1.2, 3.1.2.1.4, 3.1.3.1.1 e 3.1.3.1.3**.

Igualmente, no mesmo sentido, são as constatações da pesquisa Viver em São Paulo MOBILIDADE URBANA revelando a **superlotação dos ônibus e o maior tempo de espera nos pontos ou terminais sendo identificados** por pelo menos metade dos paulistanos, sendo que a superlotação é percebida como o principal problema a ser resolvido, segundo os usuários de ônibus municipais **– item 3.1.3.1.5**. (Grifo nosso)

Trânsito

As ações desenvolvidas pelo município voltadas ao planejamento e implantação da operação do sistema viário, nas vias e logradouros do Município, 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 voltadas à fluidez do trânsito, objetivo fundamental para a garantia da mobilidade no município de São Paulo.

3.1.2.2.1. Lentidão no Trânsito

O quadro a seguir mostra o resumo dos índices de lentidão medidos no período de 2018 a 2021:

Quadro 14 - Indicadores de Lentidão no Trânsito – média dos 12 meses do ano

Período	2018	2019	2020	2021	Δ % 21/18	Δ % 21/20
Pico da Manhã (07h00 às 10h00)						

Período	2018	2019	2020	2021	Δ % 21/18	Δ % 21/20
Lentidão (Km)	98	77	30	40	-59,2%	33,3%
Lentidão %	11,2%	8,9%	3,5%	4,6%		
Pico da Tarde (17h00 às 20h00)						
Lentidão (Km)	91	85	42	32	-64,8%	-23,8%
Lentidão %	10,3%	9,8%	4,8%	3,7%		

Fonte: Relatório de Desempenho Corporativo – CET 2021

Houve queda no índice de lentidão tanto do pico da manhã quanto no da tarde na comparação de 2021 com 2018 (-59,2% e -64,8%, respectivamente). A queda se deu a partir de 2020, com o início da Pandemia de Covid-19. É preciso continuar observando para verificar se as mudanças trazidas pela pandemia na questão do congestionamento são definitivas, mas é fato que a alteração foi muito expressiva.

3.1.2.2.2. Mortes no Trânsito

O quadro a seguir mostra o número absoluto de mortes no trânsito por tipo de usuário.

Quadro 15 - Número absoluto de mortes no trânsito

Ano	Pedestres	Motoristas/ Passageiros	Motociclistas	Ciclistas	Total
2017	331	118	311	37	797
2018	349	115	366	19	849
2019	359	104	297	31	791
2020	281	108	317	36	742
2021	266	122	348	43	779
Δ 2021/2020	**-5,3%**	**13,0%**	**9,8%**	**19,4%**	**5,0%**

Fonte: Relatório de Desempenho Corporativo 2021 – CET

* Dados de 2021 preliminares

Com base nos dados do quadro anterior, verifica-se que houve aumento de 5,0% na quantidade de mortes no trânsito em 2021 em comparação com 2020. O principal item responsável pelo aumento verificado, em termos absolutos, foram as mortes de motociclistas (31).

Embora tenha havido queda nas mortes de pedestres (-15), deve-se atentar, além das mortes de motociclistas, para o aumento nas mortes de motoristas/passageiros (14) e de ciclistas (7).

O índice de mortes por 100 mil habitantes foi de 6,28 (dados preliminares), como se verifica no quadro a seguir:

Quadro 16 - Índice de mortes no trânsito por 100 mil habitantes (por tipo de usuário)

Período	Pedestres	Motoristas / Passageiros	Motociclistas	Ciclistas	Todos Usuários
dez/17	2,73	0,97	2,56	0,30	6,56
dez/18	2,86	0,94	3,00	0,16	6,95
dez/19	2,92	0,85	2,42	0,25	6,44
dez/20	2,28	0,88	2,57	0,26	6,02
dez/21*	2,15	0,98	2,81	0,35	6,28

Fonte: Relatório de Desempenho Corporativo 2021 – CET (fl. 32 da peça 13).
* Dados de 2021 preliminares

No item 1.3.1.3, que trata do programa de metas 21-24, a previsão para Índice de mortes no trânsito a cada 100 mil habitantes é de 4,5 ao final do período (fl. 257 da peça 4).

Conforme consta do item 1.3.1.1, há indicadores previstos no PPA 18-21 tratando dos índices de morte no trânsito.

Quadro 17 - Índice de mortes por 100 mil habitantes – Comparativo PPA x Realizado

Indicador	Valor Previsto	Valor 2021*
Número de ciclistas mortos no trânsito a cada 100 mil habitantes	0,17	0,35
Número de pedestres mortos no trânsito a cada 100 mil habitantes	1,6	2,15
Número de motociclistas mortos no trânsito a cada 100 mil habitantes	2,1	2,81
Índice de mortes no trânsito a cada 100 mil habitantes	5,50	6,28

Fonte: fl. 257 da peça 4 e fls. 31/34 da peça 13.
* Dados preliminares

Como se observa no quadro anterior, nenhum deles foi atingido em 2021, último ano de vigência do PPA.

Os dados de índice de mortos no trânsito a cada 100 mil habitantes não coincidem nos documentos apresentados pela CET. No relatório de Desempenho Corporativo da CET constou 6,28 e no relatório de acompanhamento do CDI constou 6,65. Ainda que se trate de dados preliminares, eles deveriam ser os mesmos.

Quadro 18 - Morte no trânsito - Compromisso de Desempenho Institucional - Exercício 2021

Indicador	Meta	Executado	Situação
Índice de mortos no trânsito a cada 100 mil habitantes	< 5,8	6,65*	Não atendida

Fonte: Relatório Anual de Acompanhamento do CDI – CET (fl. 19 da peça 12 – TC 6608/22)
* Dados preliminares

Considerando que o indicador está previsto no CDI, para fins de análise constante na Auditoria de Desempenho Operacional da CET (TC 6608/22), utilizou-se o número constante de seu relatório de acompanhamento para nossa análise, qual seja, 6,65. (**Conclusão 5.11**)

1.1.1.1.3. Falhas Semafóricas

A seguir apresentamos a quantidade de falhas semafóricas ocorridas entre 2018 e 2021.

Quadro 19 - Quantidade de falhas semafóricas

Período	Quantidade de falhas
2018	36.641
2019	44.081
2020	39.413
2021	42.453

Fonte: Superintendência de Engenharia de Sinalização e Infraestrutura (TC 6608/22 - fl. 24 da peça 16).

Verifica-se que houve aumento da quantidade de falhas semafóricas em relação a 2018 (+15,9%), embora em relação a 2019, maior número da série, tenha havido ligeira queda (-3,7%). A CET informou que as causas das principais falhas semafóricas são as seguintes: furto/vandalismo, desgaste e curto-circuito.

Produção de Serviços

Os produtos e serviços ofertados à população do município de São Paulo pela PMSP no exercício de 2021, 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 seguir identificaremos os principais produtos e serviços gerados dentro de cada área temática.

Transporte Coletivo de Passageiros

Tendo por base o "Relatório Operacional Transporte em Números", o Sistema de Transporte Municipal conta com uma Frota Patrimonial (Cadastrada) de 13.499 e Frota Operacional de 11.933 e aproximadamente 1.343 linhas, sendo 1.272 que operam nos dias úteis, 1.111 nos sábados e 1.023 nos domingos.

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 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.

Tal como o ano de 2020, o de 2021 também 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% na terceira semana de março/2020, após a decretação da quarentena, sendo que, ao longo de 2020 a demanda voltou a crescer e fechou o mês de dezembro de 2021 em patamares superiores a 75% (cerca de 3,5 milhões de cartões utilizados no sistema), fl. 83 da peça 11.

1.1.1.1.4. Quilometragem Percorrida

Avaliamos neste item a produção dos serviços em termos de quilometragem operada/ofertada pelo conjunto das Concessionárias do sistema, a partir de informações coletadas sistematicamente pelo Sistema Integrado de Monitoramento (SIM) da SPTrans.

Dessa forma, calculamos a média mensal de quilometragem percorrida em 2021 e comparamos com a quantidade contratada, ou seja, a quilometragem estimada que balizou a formação dos 32 preços por passageiro transportado vigentes a partir de 09.09.19 nos contratos de concessão.

Quadro 20 - Quilometragem Operada em 2021

Mês	KM em Linha (a)	KM Ociosa (b)	KM Operada (c)	KM Programada (d)	% KM a menor (c / d -1 * 100)
Jan.	58.922.716	4.028.251	62.950.967	80.711.190	-22,0%
Fev.	56.244.870	3.892.195	60.137.065		-25,5%
Mar.	62.377.606	4.417.574	66.795.180		-17,2%
Abr.	60.365.443	4.188.301	64.553.744		-20,0%
Mai.	62.337.028	4.282.210	66.619.238		-17,5%
Jun.	62.106.654	4.265.182	66.371.836		-17,8%
Jul.	62.923.628	4.276.245	67.199.873		-16,7%
Ago.	63.078.345	4.373.283	67.451.628		-16,4%
Set.	62.170.719	4.321.957	66.492.676		-17,6%
Out.	62.403.077	4.290.170	66.693.247		-17,4%
Nov.	61.032.596	4.258.180	65.290.776		-19,1%
Dez.	64.572.689	4.506.026	69.078.715		-14,4%
Total	**738.535.371**	**51.099.574**	**789.634.945**	**968.534.280**	**-18,5%**
Média	**61.544.614**	**4.258.298**	**65.802.912**	**80.711.190**	**-18,5%**

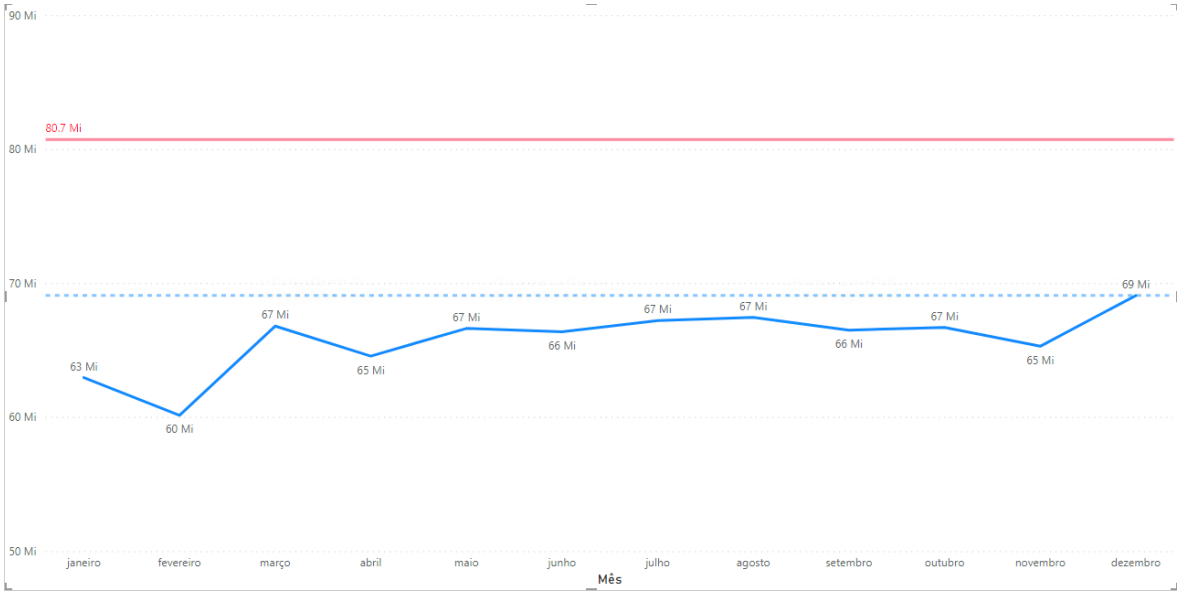
Fonte: Sistema de Integrado de Monitoramento (SIM) / SPTrans.

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 65,8 milhões, portanto 18,5% abaixo do previsto nos contratos de concessão (80,7 milhões de quilômetros), que passaram a valer a partir de 09.09.19. (**Conclusão 5.2**)

No gráfico a seguir, visualiza-se melhor o comportamento da quilometragem mensal ao longo de 2021, demonstrando que em todos os meses situou-se abaixo do quantitativo mensal estimado nos editais de licitação (80,7 milhões de quilômetros).

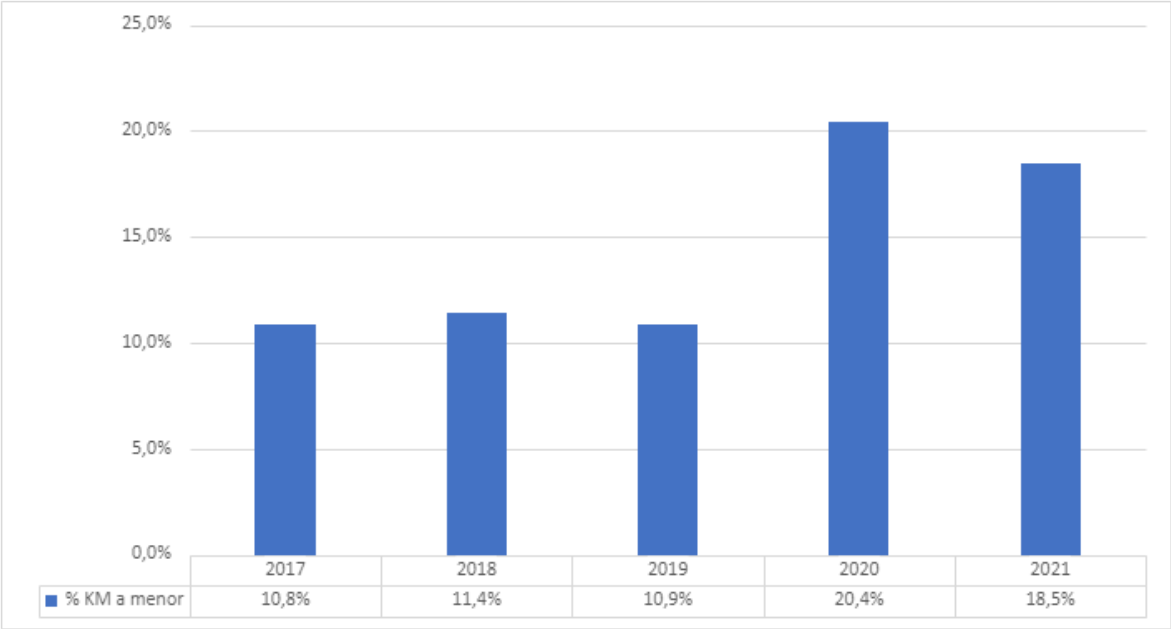
Gráfico 4 - Quilometragem mensal operada em 2021



Fonte: Sistema de Integrado de Monitoramento (SIM) / SPTrans.

Conforme demonstrado no gráfico a seguir, o comportamento da quilometragem operada segue um padrão, ou seja, em média inferior a 10% em relação à quilometragem estimada nos editais das concessões.

Gráfico 5 - Percentual Quilometragem Operada x Quilometragem Edital



Fonte: Sistema de Integrado de Monitoramento (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 10,9% abaixo do previsto para os contratos que passaram a valer a partir de setembro daquele ano.

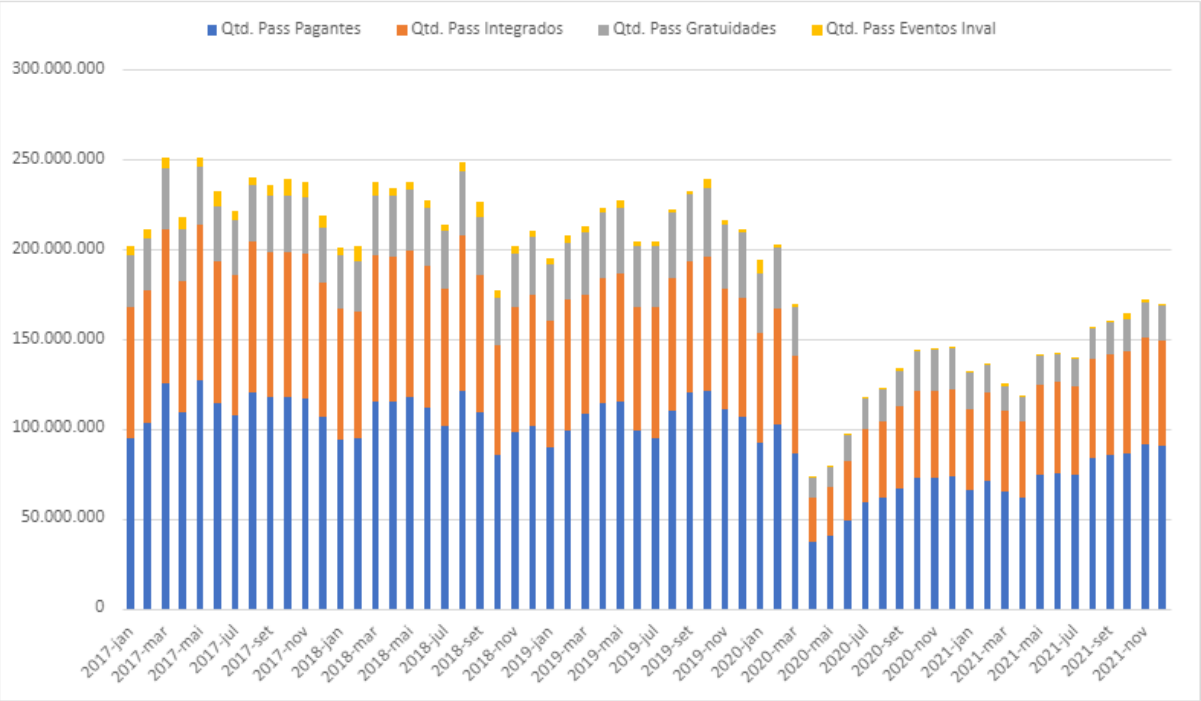
Esse dado é importante porque mostra que a quilometragem prevista para os contratos atuais está superestimada, já que nos exercícios anteriores ela também não se verificou.

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 dos Editais das licitações que originaram os 32 contratos de concessão em vigor a partir de 09.09.19. (**Proposta de determinação 6.2.1-b**)

1.1.1.1.5. Passageiros Transportados

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

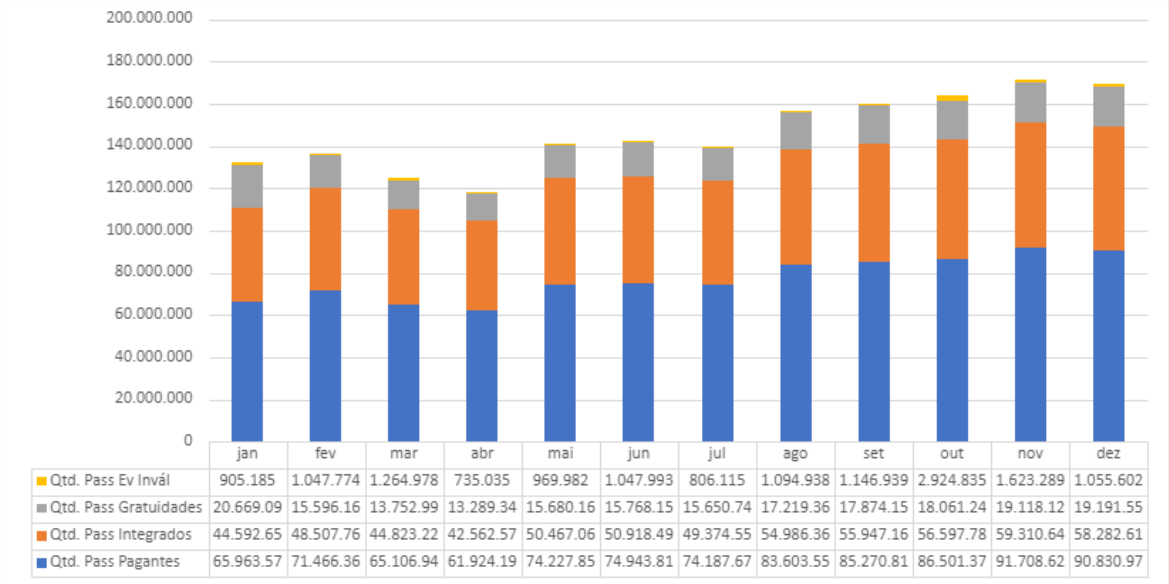
Gráfico 6 – Passageiros Transportados (2017 a 2021)



Fonte: Sistema de Bilhetagem Eletrônica (SBE) / SPTrans.

Quanto ao exercício de 2021 a demanda mensal registrada e remunerada está demonstrada no gráfico a seguir:

Gráfico 7 – Demanda mensal 2021



	jan	fev	mar	abr	mai	jun	jul	ago	set	out	nov	dez
Qtd. Pass Ev Inval	905.185	1.047.774	1.264.978	735.035	969.982	1.047.993	806.115	1.094.938	1.146.939	2.924.835	1.623.289	1.055.602
Qtd. Pass Gratuidades	20.669.09	15.596.16	13.752.99	13.289.34	15.680.16	15.768.15	15.650.74	17.219.36	17.874.15	18.061.24	19.118.12	19.191.55
Qtd. Pass Integrados	44.592.65	48.507.76	44.823.22	42.562.57	50.467.06	50.918.49	49.374.55	54.986.36	55.947.16	56.597.78	59.310.64	58.282.61
Qtd. Pass Pagantes	65.963.57	71.466.36	65.106.94	61.924.19	74.227.85	74.943.81	74.187.67	83.603.55	85.270.81	86.501.37	91.708.62	90.830.97

Fonte: Sistema de Bilhetagem Eletrônica (SBE) / 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% e 32,2%, respectivamente em 2020 e 2021 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, 2018 a 2021, o valor do subsídio transferido pelo município às empresas operadoras concessionárias via dotação “Compensações tarifárias do sistema de ônibus”.

Gráfico 8 – Subsídio anual - Orçado e Liquidado

Fonte: Sistema Ábaco/TCMSP.

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 9 – Custo médio para o município por passageiro transportado (2018 a 2021) [13]

Fontes: Sistema Ábaco/TCM; Sistema de Bilhetagem Eletrônica (SBE) / SPTrans.

O gráfico mostra que o custo para o município por passageiro transportado em 2021 (R$ 1,88) aumentou 48,0% em relação ao valor médio de 2018 (R$1,27).

1.1.1.1.6. Horas operadas

Com base nos dados do sistema SIM/SPTrans, calculamos o tempo total de operação remunerado em horas operadas. Em nossa análise, consideramos o tempo do veículo em linha nos eventos válidos[14], o tempo ocioso referente aos deslocamentos de e para a garagem e o tempo parado, sendo que neste foram considerados 1 hora por veículo/dia relativo ao horário de almoço dos motoristas e cobradores e, ainda, o percentual de 9% extraído dos estudos econômico-financeiros das licitações SMT.GAB 1, 2 e 3/2015 a título de tempo de ajuste de escala (5,0%) e horas extras (4,0%).

Quadro 21 – Tempo total remunerado 2021 (em horas)

[13] O gráfico leva em conta os valores liquidados a título de compensações tarifárias.
[14] São eventos de viagens consideradas válidas conforme a regra de negócio estabelecida, segundo a qual o veículo iniciou e concluiu a partida. Caso os equipamentos embarcados não estejam transmitindo/comunicando com o SIM, o cumprimento da viagem não é reconhecido pelo sistema.

Mês	Qtd. Horas Lin (a)	Qtd. Horas Ociosa (b)	Qtd. Horas Frota Parada (c)	Ajuste de escala + hora refeição (d)[15]	Horas Oper Ajustadas - AUD (e) = a + b + d	Qtd. horas paradas ajustadas (f) = c - d	% Horas paradas / Qtd. Horas Oper (AUD) (g) = f / e	% Horas a Menor em relação editais 2019 (h) = ([e / 5.537.670] – 1) * 100
jan	3.001.670	254.001	1.794.039	795.808[16]	4.051.479	998.231	24,6	-26,8
fev	2.987.920	245.391	1.637.206		4.029.119	841.398	20,9	-27,2
mar	3.145.266	268.455	1.953.428		4.209.529	1.157.620	27,5	-24,0
abr	3.041.600	251.475	1.869.005		4.088.883	1.073.197	26,2	-26,2
mai	3.254.616	258.267	1.825.453		4.308.691	1.029.645	23,9	-22,2
jun	3.262.671	261.415	1.801.639		4.319.894	1.005.831	23,3	-22,0
jul	3.296.947	260.515	1.815.587		4.353.270	1.019.779	23,4	-21,4
ago	3.370.140	263.453	1.760.110		4.429.401	964.302	21,8	-20,0
set	3.325.020	263.518	1.742.222		4.384.346	946.414	21,6	-20,8
out	3.361.026	267.644	1.736.309		4.424.478	940.501	21,3	-20,1
nov	3.341.272	262.110	1.669.013		4.399.190	873.205	19,8	-20,6
dez	3.519.163	276.938	1.800.570		4.591.909	1.004.762	21,9	-17,1
Total	**38.907.311**	**3.133.182**	**21.404.582**	**9.549.696**	**51.590.189**	**11.854.885**	**23,0**	**-22,4**
Média	**3.242.276**	**261.098**	**1.783.715**	**795.808**	**4.299.182**	**987.907**		

Fonte: Sistema de Integrado de Monitoramento (SIM) / SPTrans.

Com base nos dados do quadro anterior, verifica-se, inicialmente, que a quantidade média mensal de horas operadas ajustadas (**4.299.182**) é **22,4%** inferior à quantidade mensal de horas estimadas na licitação (**5.537.670**) do sistema atual de transporte de passageiros e que serviu de base para o cálculo do item mais relevante do custo operacional, a mão de obra operacional de motoristas e cobradores.

Conforme registrado acima, a quantidade de horas referida já considera as ociosidades previstas nos editais (horas em linha, horas ociosas, ajuste de escala (9%), horas-extras (4%) e 1 hora de refeição por veículo/dia).

[15] No ajuste feito pela Auditoria foram considerados o tempo em linha, tempo ocioso dos veículos no percurso de e para a garagem, 5% de ajuste de escala, 4% de horas extras e 369.040 horas/ mês como tempo de refeição considerando 1 hora por veículo dia numa frota de 14.000 veículos, admitindo que nos dias úteis a operação é de 100% da frota, 65% aos sábados e 44% aos domingos.

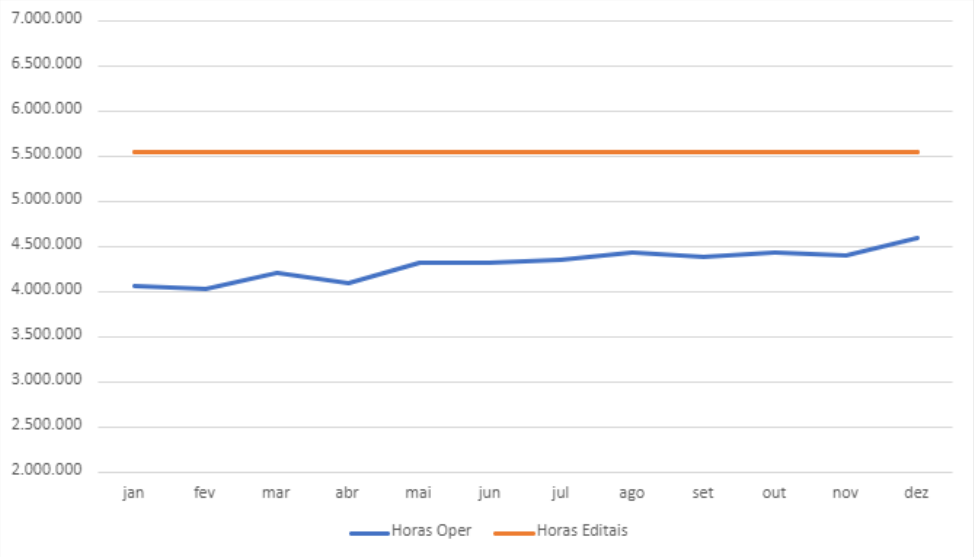
[16] O valor de 795.808 = 369.040 (horas refeição) + 426.768 (9% ajuste de escala). O horário refeição (369.040) = 14.000 veículos * (22 dias úteis * 1,0 + 04 sábados * 0,65 + 04 domingos * 0,44), sendo que os fatores 1,0; 0,65 e 0,44 representam, respectivamente, os percentuais de frota utilizados em cada dia-tipo. O valor de 426.768 = (5.537.670 – 369.040) / 1,09 * 0,09.

Assim, da análise do volume de horas operadas no sistema de transporte, constata-se relevante percentual médio mensal de horas paradas da frota nas ruas em relação ao total de horas mensais previsto nos editais **(22,4%)**, o qual corresponde ao montante de **11,8 milhões de horas paradas somente em 2021**, representando uma média mensal **de 987.907 horas**.

Considerando o valor hora da mão de obra operacional apenas em relação ao motorista (R$ 27,94), adotado para o cálculo dos valores de remuneração por passageiros nas licitações SMT.GAB 1, 2 e 3/2019, estima-se que o volume mensal de horas estimadas nas licitações dos contratos atuais está superestimado em **R$ 331,2 milhões em 2021,** considerando-se apenas o custo do motorista, sem a efetiva disponibilização da frota para a população.

O gráfico a seguir demonstra a proporção entre horas operadas e horas estimadas nos editais.

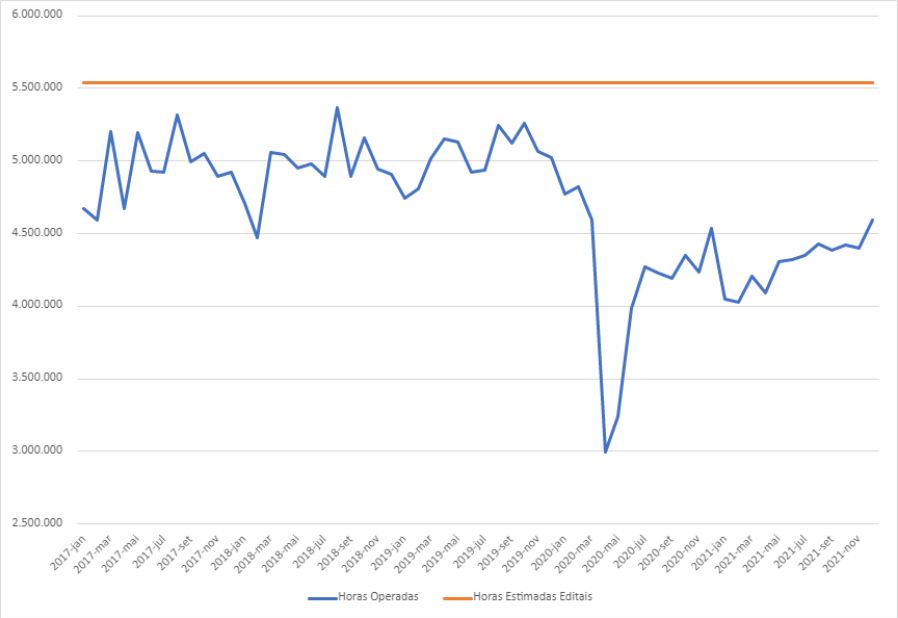
Gráfico 10 – Comparativo entre horas operadas totais e horas edital (%)



Fonte: Sistema de Integrado de Monitoramento (SIM) / SPTrans.

Importante registrar que a discrepância entre o volume de horas operadas e estimadas pela SMT/SPTrans nas licitações das concorrências SMT.GAB 1, 2 e 3/2015 – finalizadas em 2019 não se verifica apenas em 2021 e 2020, mas também desde os demais exercícios a partir de 2017, conforme demonstrado no gráfico a seguir.

Gráfico 11 - Horas mensais operadas - jan/2017 a dez/2021 (%)



Fonte: Sistema de Integrado de Monitoramento (SIM) / SPTrans.

Como se verifica no gráfico retro, a quantidade de horas operadas obtidas pelo Sistema de Monitoramento sempre esteve muito inferior ao valor adotado nas licitações referidas como parâmetros para a definição dos preços contratuais.

O volume de horas operadas indicado na linha azul em nenhum dos meses analisados desde 2017 alcançou o volume de horas estimado mostrado na linha vermelha. Observa-se o mesmo comportamento do percentual de horas paradas para todo o período analisado, o que corresponde ao montante **de 36,4 milhões de horas paradas no período de 2017 a 2020, o qual representa R$ 1,4 bilhão,** considerando-se apenas o custo do motorista, sem a efetiva disponibilização da frota para a população.

Diante de todo exposto, verifica-se que tanto o volume de horas quanto o de quilometragem operadas mensais estimados que balizaram a formação dos 32 preços contratuais não condizem com a realidade operacional das empresas, tanto no período da pandemia quanto antes (desde 2017), de modo que a Secretaria Municipal de Mobilidade e Trânsito (e todos cujos interesses ela representa) vem pagando por serviços com valor agregado inferior ao contratado, caracterizando, portanto, rompimento do equilíbrio econômico-financeiro do

contrato, em virtude da desobrigação do ônus de ofertar os serviços em volume compatível com o contratado das concessionárias, em infringência ao disposto nos arts. 37, XXI, da CF; 65, II, "d", da LF 8.666/93; bem como nos arts. 6º, caput, 7º, I, 10, da LF 8.987/95, de modo que a Origem deve apurar o volume de horas e quilômetros efetivamente operados por ocasião da realização da revisão quadrienal. (**Proposta de determinação 6.2.1-a**)

Ademais, caso a Origem entenda que a quantidade de horas estimada nos editais seja adequada para atender a demanda, deve-se buscar mecanismos eficazes de penalização das empresas afim de inibir o descumprimento de viagens que resulta em quantidade de horas paradas em que há a remuneração de parcela do custo de pessoal sem a devida contraprestação, vez que tais quantitativos se mostraram constantes ao longo dos últimos 05 exercícios. (**Proposta de recomendação 6.3.1-a**) (**Conclusão 5.1**)

1.1.1.1.7. 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) 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.

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 restou comprovado o distanciamento social no sistema de transporte conforme anunciado pela PMSP, bem como não há evidências de que o volume de serviços ofertado pelas Concessionárias, em termos de quilometragem e horas operadas por veículo dia foram prestados a contento. Ao contrário, os dados obtidos do Sistema de Monitoramento sugerem que o volume de horas e quilometragem operadas ficou aquém dos quantitativos utilizados nos editais da licitação para a formação dos 32 preços contratuais, tanto no período da Pandemia quanto nos anos anteriores (2017 a 2019). (**Conclusão 5.3**)

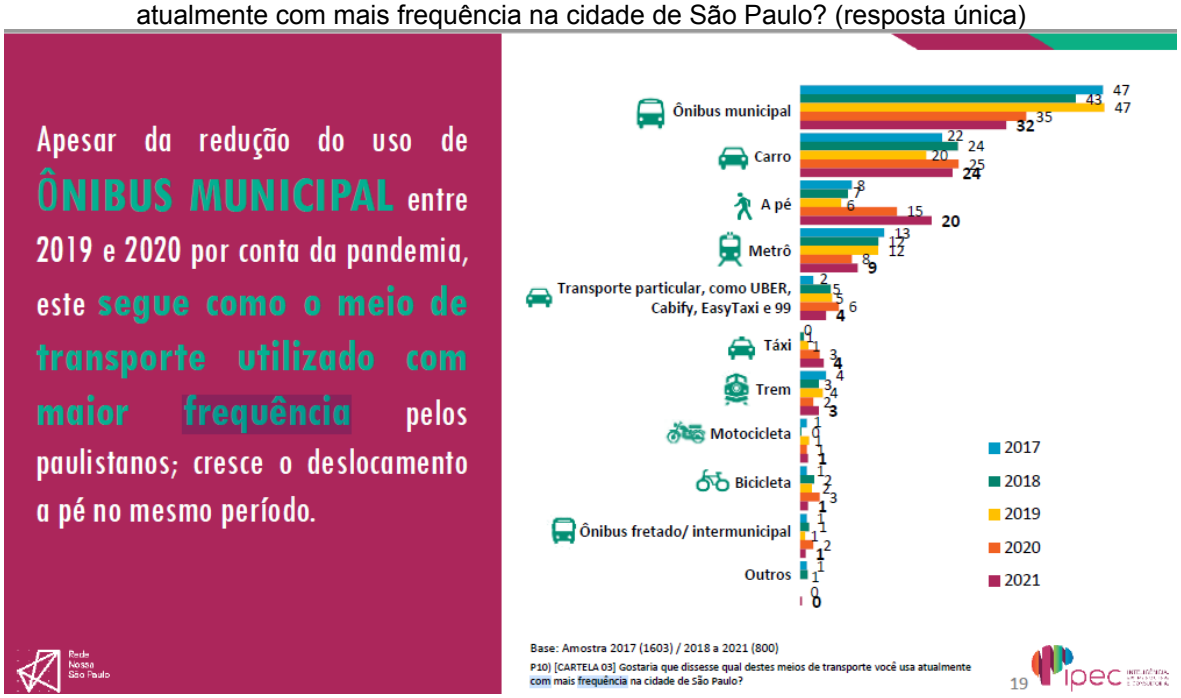
Portanto, a suspensão do cumprimento de importantes obrigações contratuais por parte das concessionárias e de fiscalização por parte do Poder Concedente, através da Portaria 081/2020-SMT.GAB, que ficou vigente até setembro de 2021, caracteriza grave infringência à Lei Federal de Concessões nº 8.987/1995, 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. (**Infringência 6.1.1**)

Os demais aspectos operacionais afetados durante a pandemia são analisados com maior detalhamento em autos próprios.

1.1.1.1.8. Pesquisa Nossa São Paulo

Embora o ônibus municipal ocupe o primeiro lugar, o transporte público vem perdendo participação a partir de 2017, conforme mostrado na figura 7.

Figura 7 - Resposta à pergunta da pesquisa realizada em 2021: qual destes meios de transporte você usa atualmente com mais frequência na cidade de São Paulo? (resposta única)



Fonte: Pesquisa Viver em São Paulo MOBILIDADE URBANA.

O percentual passou de 47% em 2017 para 32% em 2021. Por outro lado, aumento na utilização do transporte particular passou de 22% para 24% no mesmo período. 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. (**Conclusão 5.7**)

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.

1.1.1.1.9. Estrutura Viária

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

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

Nesse item entendemos relevante trazer as metas referentes às ciclovias, que constaram do Programa de metas 2021-2024.

Conforme se verifica no quadro 4 (pág. 18), na meta 43 está prevista a implantação de 300 quilômetros de estruturas cicloviárias. A Prefeitura informou que em 2021 implantou 36,73 km, que corresponde a 12,24% do total previsto para os quatro anos. Não foi informado o tipo de implantação realizada, o que consideramos importante, pois conforme já comentado, entendemos que não se deve considerar ciclorrotas como estrutura cicloviária.

1.1.1.1.10. Sinalização Horizontal[17]

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.

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

Quadro 22 - Indicadores de Sinalização Horizontal

Indicador	2018	2019	2020	2021	Δ %	
					21/18	21/20

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

Sinalização Horizontal - Implantação em m^2	506.767	609.188	951.817	658.012	29,8%	-30,9%

Fonte: Relatório de Desempenho Corporativo – CET 2021

Da análise do quadro, é possível observar que a implantação de sinalização horizontal aumentou em relação a 2018, mas caiu em relação a 2020.

1.1.1.1.11. Sinalização Vertical[18]

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.

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

Quadro 23 - Indicadores de Sinalização Vertical

Indicador	2018	2019	2020	2021	Δ %	
					21/18	21/20
Sinalização Vertical – Implantação de placas	28.526	33.464	35.952	46.425	62,7%	29,1%

Fonte: Relatório de Desempenho Corporativo – CET 2021

O quadro mostra que houve aumento na sinalização vertical durante todo o período da série histórica analisada (aumento de 62,7% em relação a 2018).

1.1.1.1.12. Sinalização Semafórica[19]

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.

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

Segundo informações da Superintendência de Engenharia de Sinalização e Infraestrutura (SSI) da CET, a cidade de São Paulo conta com 6.655 semáforos, 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[20] (PlanMob/SP 2015, pág. 134).

Entretanto, atualmente apenas 11 cruzamentos operam em tempo real. Verifica-se, assim, que o nível de funcionamento dos equipamentos "em tempo real" é irrisório em relação à quantidade pretendida pelo PlanMob/SP 2015.

1.1.1.1.13. Operação de Tráfego

Segundo o Código de Trânsito Brasileiro (CTB)[21], operação de trânsito é:

> [...] monitoramento técnico baseado nos conceitos de Engenharia de Tráfego, das condições de fluidez, de estacionamento e parada na via, de forma a reduzir as interferências tais como veículos quebrados, acidentados, estacionados irregularmente atrapalhando o trânsito, prestando socorros imediatos e informações aos pedestres e condutores.

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

1.1.1.1.14. Fiscalização de Trânsito

Cabe também ao Município a fiscalização do cumprimento das leis de trânsito estabelecidas pelo CTB.

---

[20] 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)

[21] Lei nº 9.503/97

No caso da fiscalização eletrônica, há contratos firmados entre a Secretaria Municipal de Mobilidade e Trânsito (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 equipamentos radares estáticos, de acordo com as especificações técnicas adotadas.

O quadro a seguir mostra a quantidade de multas aplicadas no período de 2017 a 2021:

Quadro 24 - Evolução da quantidade de multas aplicadas

Período	Polícia Militar	SPTrans	CET Operação	GCM	Equipamentos Eletrônicos	NIC[1]	Total
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
2021	660.734	200.201	854.050	36.833	9.803.746	0	11.555.564

Fonte: Departamento de Operação do Sistema Viário (DSV) e Diretoria de Operações da SPTrans
Nota: (1) multas aplicadas a veículo de pessoa jurídica, quando não há indicação do condutor.

A maioria absoluta das multas de 2021 (84,8%) foram aplicadas por equipamentos eletrônicos. Em segundo lugar vêm as multas aplicadas pelos agentes da CET (CET Operação), que respondem por 7,4% do total.

Fiscalizações realizadas

Pessoal da CET

O tema que trata do quadro de pessoal foi abordado no Relatório de Desempenho Operacional da CET 2021[22].

Essa questão é relevante no momento, pois a quantidade de pessoal da CET vem caindo nos últimos anos.

Quadro 25 - CET - Vagas aprovadas e ocupadas - 2018 e 2021

Cargos	Vagas aprovadas		Vagas ocupadas	
	Exercício		Exercício	
	2018	2021	2018	2021
Cargos de carreira	**4.836**	**4.800**	**3.977**	**3.758**
Agente de trânsito	2.098	2.051	1.862	1744
Assist. Administrativo	858	872	676	657

[22] eTCM 6608-22

Gestor de trânsito	595	595	475	446
Outros	1.285	1.282	991	911
Cargos de confiança	**267**	**264**	**151**	**256**
Gerente	40	40	40	40
Superv. Departamento	116	113	116	112
Outros	111	111	107	104
Total geral	**5.103**	**5.064**	**4.240**	**4.014**

Fonte: Relatório de Desempenho Operacional da CET 2021 (eTCM 6608-22)

O quadro anterior mostra algo preocupante. A queda na quantidade de pessoal está ocorrendo não apenas nas vagas ocupadas, o que já seria uma constatação importante, mas estão caindo também as vagas aprovadas.

No total, a queda na quantidade de vagas ocupadas entre 2018 e 2021 foi de 5,3%. Houve queda de 118 agentes de trânsito e 29 gestores de trânsito.

Como já exposto de forma mais detalhada no relatório de auditoria citado, essa situação chama atenção, uma vez que muitos desses funcionários realizam as funções operacionais do controle de trânsito, atividade fundamental para o Município. Essa redução na quantidade de cargos continua, uma vez que há novo PDV em andamento.

Dessa forma, entendemos que esse tema é extremamente relevante, já que a falta de pessoal certamente terá impacto sobre o controle do trânsito da cidade. (**Conclusão 5.12**)

Guinchos

Embora o tema dos guinchos seja afeito ao programa “Melhoria da mobilidade urbana universal”, não temos o costume de abordá-lo nas Auditorias de Desempenho Operacional da CET, entretanto nesse caso, achamos relevante trazer as informações apuradas no Relatório de Desempenho Operacional da CET 2021[23]. Chamou atenção a queda na quantidade de guinchamentos realizados. Os contratos emergenciais se encerraram por volta do meio do ano e durante o restante do ano não houve novas contratações.

[23] eTCM 6608-22

Os guinchos terceirizados são responsáveis pela remoção de veículos estacionados irregularmente.

Quadro 26 - Guinchamentos realizados por estacionamento irregular – guinchos terceirizados

Período	Guinchamentos por estacionamento irregular
2018	23.175
2019	23.535
2020	8.400
2021	1.335
Var. % 2018 a 2021	**-94,2%**

Fonte: Relatório de desempenho corporativo - CET

A queda de 94,2% nos guinchamentos realizados entre 2018 e 2021 sugere prejuízo na prestação dos serviços de remoção de veículos por estacionamento irregular.

Conclusão

Sob o aspecto orçamentário, considerando os quatro anos do PPA 2018-2021, o programa "melhoria da mobilidade urbana universal" teve valores liquidados 1,1% acima do planejado, em valores correntes, o que significa que o planejamento foi adequado.

Quanto aos indicadores de desempenho do Sistema de Transporte, cumpre destacar que o período de medição correspondente aos meses de mar/2020 a set/2021 restou prejudicado, principalmente em relação ao cumprimento de viagens, intervalos de partidas e aplicação de penalidades, devido a suspensão da avaliação dos serviços pela Portaria SMT 081/2020, de 24.03.20, revogada em 01.10.20 pela Portaria SMT/SETRAM nº 08/2022.

Ressalta-se, em relação ao IQT, a reiterada avaliação ruim que a Transunião vem obtendo desde a primeira avaliação realizada em outubro/2019, conforme demonstrado na figura 3.

A pesquisa Viver em São Paulo MOBILIDADE URBANA revelou a **superlotação dos ônibus e o maior tempo de espera nos pontos ou terminais** são identificados por pelo menos metade dos paulistanos, sendo que a superlotação é percebida como o principal problema a ser resolvido, segundo os usuários de ônibus municipais.

No exercício 2021 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.

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.

Um dos principais indicadores relativos ao trânsito é o índice de mortes por 100 mil habitantes, que foi de 6,65 em 2021, acima do previsto no CDI, de 5,50.

Com relação a produção dos serviços, na comparação das quantidades mensais de quilometragem e horas operadas com aquelas estimadas na licitação das concorrências SMT.GAB nº 1, 2 e 3/2015, que balizaram a formação dos 32 preços por passageiro nos contratos de concessão em vigor desde 09.09.19, constatou-se relevantes discrepâncias no período analisado (2017 a 2021), de modo que a **média mensal** de quilometragem percorrida foi de 65,8 milhões em 2021, representando 18,5% a menor em relação montante mensal estimado (80,7 milhões de quilômetros). Em 2020 o percentual a menor foi 20,4% e aproximadamente 11% em média no período de 2017 a 2019.

Por outro lado, na análise do volume de horas operadas no sistema de transporte, constata-se relevante percentual médio mensal de horas paradas da frota nas ruas (**22,4%**) em relação à soma das horas dos veículos em linha mais as horas ociosas do percurso entre a garagem e os pontos iniciais e finais das linhas, o qual corresponde ao montante de **11,8 milhões** de horas paradas somente em 2021, representando uma média mensal de **987,9 mil horas**.

Além disso, constatou-se o montante **de 36,4 milhões de horas paradas no período de 2017 a 2020.**

Reiteramos que 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, que ficou vigente até setembro de 2021, 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.

No que tange ao sistema viário, conforme se verifica no quadro 4, na meta 43 está prevista a implantação de 300 quilômetros de estruturas cicloviárias. A Prefeitura informou que em 2021 implantou 36,73 km, que corresponde a 12,24% do total previsto para os quatro anos. Não foi informado o tipo de implantação realizada, o que consideramos importante, pois conforme já comentado, entendemos que não se deve considerar ciclorrotas como estrutura cicloviária.

Conforme o quadro 21, a implantação de sinalização horizontal aumentou em relação a 2018, mas caiu em relação a 2020.

Quanto a sinalização vertical verificou-se aumento durante todo o período da série histórica analisada (aumento de 62,7% em relação a 2018).

No tocante a sinalização semafórica, atualmente apenas 11 cruzamentos operam em tempo real, demonstrando nível de funcionamento dos equipamentos “em tempo real” irrisório em relação à quantidade pretendida pelo PlanMob/SP 2015.

Com relação a fiscalização de trânsito, a maioria absoluta das multas de 2021 (84,8%) foram aplicadas por equipamentos eletrônicos. Em segundo lugar vêm as multas aplicadas pelos agentes da CET, que respondem por 7,4% do total.

A queda de 94,2% nos guinchamentos realizados entre 2018 e 2021 sugere prejuízo na prestação dos serviços de remoção de veículos por estacionamento irregular.

Programa “direitos da pessoa com deficiência”

A Lei Federal nº 13.146/2015, que instituiu o Estatuto da Pessoa com Deficiência, dispõe, em seu artigo 4º que “toda pessoa com deficiência tem direito à igualdade de oportunidades com as demais pessoas e não sofrerá nenhuma espécie de discriminação.”

O programa se apresenta, no contexto da função transporte, na previsão do artigo 46 do Estatuto, embora essa previsão não se limite ao realizado na função transporte:

> Art. 46. O direito ao transporte e à mobilidade da pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida será assegurado em igualdade de oportunidades com as demais pessoas, por meio de identificação e de eliminação de todos os obstáculos e barreiras ao seu acesso.

É importante esclarecer que há ações destinadas à pessoa com deficiência, realizadas pelos órgãos ligados à função transporte, porém sem uma dotação segregada, como é o caso da obrigatoriedade de ônibus acessíveis e da destinação de vagas a deficientes nas ruas, por exemplo. Entretanto, nesse item trataremos apenas das ações ligadas ao Programa.

Aspectos de gestão e execução do programa

A seguir apresentamos a execução orçamentária do Programa "direitos da pessoa com deficiência", assim como demais aspectos que consideramos relevantes.

Órgão / Unidade Orçamentária

O Programa "direitos da pessoa com deficiência" possui dotações em vários órgãos. No caso da função transporte, toda a dotação do programa está na SMT (órgão 20).

Ações

No exercício de 2021, o Programa apresentou apenas uma ação na Função Transporte, como demonstrado no quadro a seguir:

Quadro 27 - Ações do Programa "direitos da pessoa com deficiência" Em R$*

Projeto / Atividade	Orçado (A)	Liquidado (B)	Δ% B / A
4705 - Transporte de Pessoas com Deficiência ou Mobilidade Reduzida - ATENDE	100.000.000	111.131.864	11,1

Fonte: Ábaco (sistema de informações do TCM) – Consulta em 01.06.22
* Valores sem casas decimais

Como se verifica no quadro anterior, o programa "Direitos da Pessoa com Deficiência" está inserido no contexto da Função Transporte por meio do Atende.

O quadro retro mostra que em 2021 os valores liquidados referentes ao Atende ficaram 11,1% acima do orçado inicialmente.

Já em relação aos recursos previstos para os quatro anos do PPA (R$ 505,9 milhões), a execução orçamentária ficou 15,4% abaixo do previsto, tendo sido liquidados R$ 428,1 milhões entre 2018 e 2021, conforme demonstrado no quadro 2.

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[24].

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

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

Indicadores de Desempenho

O PPA 2018-2021 previu a disponibilização de 478 veículos de transporte e foram disponibilizados, em média, 468 veículos anualmente (frota cadastrada).

[24] 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.

Na legislação que rege o serviço Atende não há indicação de parâmetro objetivo para avaliação do seu desempenho. Dessa forma, apresentamos a pesquisa, que ainda que realizada pela própria SPTrans, gestora do serviço, é o dado que se tem disponível.

Contudo, requisitamos informações relativas ao volume mensal de serviços ofertados em 2021 e anuais nos exercícios de 2017 a 2020.

A SPTrans realizou a pesquisa[25] em outubro de 2021, com 250 usuários ou seus responsáveis legais, com o objetivo de avaliar o serviço Atende.

Apresentamos a seguir o perfil dos usuários do Atende que participaram da pesquisa:

- Sexo – 60,8% masculino e 39,2% feminino;
- Renda Média – R$ 2.293,33;
- Idade Média – 34 anos;
- Tempo de Utilização Médio – 4,4 anos;
- Frequência de uso: até 3 vezes na semana (59,6%);
- Finalidade de Uso – Tratamentos motores (35,8%) e Tratamentos de autismo (36,7%).

O quadro a seguir apresenta os dados relativos à satisfação geral dos usuários em 2021, assim como o resultado das pesquisas dos demais anos em que foi realizada (2019 e 2020).

Quadro 28 - Satisfação dos Usuários Atende

Quesito	**Nota Média**		
	2019	**2020**	**2021**
Motoristas	9,41	9,50	9,83
Veículos	9,11	9,39	9,82
Processo de Inscrição	8,68	8,94	9,64
Regulamento	8,79	9,29	9,56
Centrais de Atendimento*	8,04	7,95	8,95
Higiene	-	9,14	9,71

[25] Relatório de pesquisa: Avaliação do Serviço Atende+ (fls. 39-55 da peça 10).

Quesito	Nota Média		
	2019	2020	2021
Média Gral de Satisfação	**8,90**	**9,04**	**9,59**

Fonte: Relatório de pesquisa: Avaliação do serviço Atende 2021
* SPTrans e central 156

Conforme indica a pesquisa, os usuários aprovam o programa Atende. A pesquisa mostra que a aprovação já vem de anos anteriores, sendo que a média geral aumentou em 2021.

Produção de Serviços

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

O quadro a seguir reproduz o volume de serviços ofertados pelo Atende, em quantitativos de frota, usuários atendidos e quantidade de atendimentos/viagens realizadas no exercício de 2021.

Quadro 29 – Quantitativo de frota, usuários cadastrados e atendimentos realizados

Ano	Frota		Usuários atendidos			Quantidade de atendimentos/viagens		
	Cadastrada	Operacional	Credenciados	Acompa-nhantes	Total	Cadastrados	Acompa-nhantes	Total
2017	430	414	5.760	4.390	10.150	899.318	573.307	1.472.625
2018	440	415	5.640	4.365	10.005	873.813	575.983	1.449.796
2019	426	401	5.888	4.624	10.512	897.729	615.231	1.512.960
2020	503	478	5.653	4.453	10.106	385.856	255.548	641.404
2021	531	432	4224	3465	7.689	433.609	316.143	749.752

Fonte: Gerência de Mobilidade Especial (DO/SEM/GME).

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

A partir das informações do quadro 28, elaboramos o quadro 29, acrescentando a quilometragem operada e calculamos os valores médios de km por veículo/mês e atendimentos/viagens por usuário/mês, custo médio anual por usuário atendido e custo médio por quilômetro operado, conforme segue:

Quadro 30 – Quantitativos anuais e mensais de frota, usuários, viagens e km realizados

Ano	Frota Oper	Recursos liquidados (em milhões de reais)	Atendimentos/ Viagens	KM Total anual	KM por veículo /ano	KM mensal média por veículo	Custo por R$/ km*	Qtd. Usuários	Custo anual por usuário (R$/ km)	Qtd. Viagens por Usuário /mês
	[a]	[b]	[c]	[d]	[e] = [d] / [a]	[f] = [e] / 12	[g] = [b] / [d]	[h]	[i] = [b] / [h]	[j] = ([c] / [h]) / 12
2017	414	-	1.472.625	18.563.951	44.840	3.737	-	10.150	-	12
2018	415	101.217.901	1.449.796	18.622.067	44.872	3.739	5,44	10.005	10.117	12
2019	401	105.546.168	1.512.960	19.968.897	49.798	4.150	5,29	10.512	10.041	12
2020	478	110.210.621	641.404	11.831.346	24.752	2.063	9,32	10.106	10.905	5
2021	500	111.131.864	749.752	13.181.276	26.363	2.197	8,43	7.689	14.453	8

Fonte: Gerência de Mobilidade Especial (DO/SEM/GME)
(*) Obs.: valores correntes.

O Quadro 29 demonstra que o custo dos serviços em reais por quilômetro passou de R$ 5,44 em 2018 para R$ 8,43 em 2021, ao passo que o custo anual por usuário cadastrado aumentou de R$ 10.117 para R$ 14.453, com média de atendimentos mensais recuando de 12 para 8 no mesmo período.

Em seguida, calculamos as variações no período considerado, conforme o quadro a seguir:

Quadro 31 – Variações da oferta dos serviços do Programa Atende – base 2017

Ano	Δ% Qtd. Viagens por Usuário/mês	Δ% Frota	Δ% Usuários Atendidos	Δ% KM mensal média por veículo
2018	- 0,1	0,2	-1,4	0,1
2019	- 0,8	-3,1	3,6	11,1
2020	- 56,3	15,5	-0,4	-44,8
2021	- 32,8	20,8	-24,2	-41,2

Fonte: Gerência de Mobilidade Especial (DO/SEM/GME)

Das variações apresentadas no quadro 31, com base no ano de 2017, chama atenção o aumento da frota de 20,8% em 2021 (500) em comparação à frota de 2017 (414), a despeito da diminuição da quantidade de usuários atendidos (-24,2%), bem como da quilometragem (-41,2%) e viagens por usuário/mês (-32,8%).

Nesse sentido, reputa-se não justificado o aumento da frota sem o correspondente aumento da oferta dos serviços em termos de usuários e atendimentos/viagens, principalmente quando se considera que em 2020 e 2021 houve significativa diminuição dos serviços em

razão das restrições de circulação de pessoas e veículos, durante a pandemia de Covid-19. (**Conclusão 5.5**)

Conclusão

O quadro 26 mostra que em 2021 os valores liquidados referentes ao Atende ficaram 11,1% acima do orçado inicialmente, contudo, em relação aos recursos previstos para os quatro anos do PPA (R$ 505,9 milhões), a execução orçamentaria ficou 15,4% abaixo do previsto, tendo sido liquidados R$ 428,1 milhões entre 2018 e 2021, conforme demonstrado no quadro 2.

Da análise do volume de serviços ofertados pelo programa “Direitos da pessoa com deficiência” por meio do serviço Atende, destacam-se o aumento de 20,8% da frota em relação a 2017 em sentido oposto a diminuição de 24,2% na quantidade de usuários atendidos, -32,0% na quantidade de quilômetros operados e -33,0% na quantidade de viagens, cabendo justificativa da SMT quanto a motivação para a manutenção da frota diante das reduções indicadas.

Ainda quanto ao Atende verifica-se aumento do custo médio anual por quilômetro, que passou de R$ 5,44 em 2017 para R$ 8,43 em 2021, bem como o custo anual por usuário que passou de R$ 10,1 mil para R4 14,5 no mesmo período, a preços correntes.

CORRELAÇÃO ENTRE A FUNÇÃO E A AGENDA MUNICIPAL 2030

A Lei Municipal nº 16.817/2018 dispõe sobre a adoção da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas (ONU) como diretriz de políticas públicas em âmbito municipal, institui o Programa de sua implementação e autoriza a criação da Comissão Municipal para o Desenvolvimento Sustentável.

O Plano de Ação da Agenda 2030 enfatiza a importância de que todos os instrumentos de planejamento, Plano Diretor Estratégico, Plano Plurianual, Programa de Metas, Plano de Ação da Agenda 2030, sejam compatíveis entre si.

Essa proposta da compatibilidade entre os instrumentos é fundamental, e apenas o fato de constar do Plano de Ação da Agenda 2030, demonstra uma perspectiva promissora.

Constam do documento 7 Câmaras Temáticas, conforme descrito a seguir (fl. 26 da peça 7):

> Para 2021, a escolha da nomenclatura para as Câmaras Temáticas objetivou espelhar os Eixos Estratégicos prioritários do Programa de Metas 2021-2024, instrumento que traduz a visão de cidade idealizada para o quadriênio, assim como as melhorias na qualidade de vida almejadas para seus cidadãos.

Com base nas metas do programa de metas conectadas a SMT, elaboramos o quadro a seguir, para comparar com os dados do Plano de Ação da Agenda 2030.

Quadro 32 - Correlação Metas da Agenda 2030 x Programas de Metas x PPA

Meta da Agenda 2030	Meta do Programa de Metas 2021-2024 de responsabilidade da SMT	PPA 2022-2025*
Meta 3.6 - Até 2030, reduzir as mortes por acidentes de trânsito para o máximo de 3 mortes para cada 100 mil habitantes.	39- Reduzir o índice de mortes no trânsito para 4,5 por 100 mil habitantes.	Programa 3009 – Melhoria da Mobilidade Urbana Universal. Atingir grau de excelência em segurança viária, com foco na diminuição do número de acidentes e de vítimas fatais no trânsito.
	41-Implantar nove projetos de redesenho urbano para pedestres, com vistas à melhoria da caminhabilidade e segurança, em especial, das pessoas com deficiência, idosos e crianças.	
	43-Implantar 300 quilômetros de estruturas cicloviárias.	
Meta 9.1 - Desenvolver infraestrutura de qualidade, confiável, sustentável e resiliente, incluindo infraestrutura viária, para apoiar o desenvolvimento econômico e o bem-estar humano, com foco no acesso equitativo e a preços acessíveis para todos	43-Implantar 300 quilômetros de estruturas cicloviárias.	Programa 3009 – Melhoria da Mobilidade Urbana Universal. Garantir o acesso ao Sistema Municipal de Transportes, de forma segura, acessível e sustentável.
	44-Implantar o Aquático: Sistema de Transporte Público Hidroviário, na represa Billings.	
	45-Implantar corredores de ônibus no modelo BRT (Bus Rapid Transit) na Avenida Aricanduva e na Radial Leste.	
	46-Viabilizar 40 quilômetros de novos corredores de ônibus.	
	47-Implanar 4 novos terminais de ônibus.	
	48-Implantar 50 quilômetros de faixas exclusivas de ônibus.	
Não há	49-Aumentar em 420 quilômetros a extensão de vias atendidas pelo sistema de ônibus.	
Meta 9.c - Ampliar o acesso da população à conectividade, priorizando áreas de maior vulnerabilidade social, por meio da oferta de infraestrutura gratuita e de qualidade, assim como implementar políticas de inclusão digital para qualificar esse acesso por meio do desenvolvimento de competências digitais	50-Garantir que 100% dos ônibus estejam equipados com acesso à internet sem fio e tomadas USB para recarga de dispositivos moveis e que ao menos 20% da frota seja composta por ônibus elétricos. (Grifo nosso)	Programa 3018 - Promoção da Cidadania, Inclusão Digital e Valorização da Diversidade Assegurar o acesso à internet como direito fundamental, promover a inclusão digital e a expansão da economia criativa na cidade.
Meta 13.2 - Integrar medidas da mudança do clima nas políticas, estratégias e planejamentos municipais	68-Atingir 100% de cumprimento das metas individuais de redução da emissão de poluentes e gases de efeito estufa pela frota de ônibus do transporte público municipal.	Programa 3005 - Promoção da Sustentabilidade Ambiental Proteger, recuperar e aprimorar a qualidade ambiental do Município e promover a utilização sustentável do espaço público.
Meta 11.2 Até 2030, proporcionar o acesso para todos a sistemas de transporte seguros, acessíveis, sustentáveis e a preços módicos, com	Não há	

Meta da Agenda 2030	Meta do Programa de Metas 2021-2024 de responsabilidade da SMT	PPA 2022-2025*
especial atenção para as necessidades das pessoas em situação de vulnerabilidade, mulheres, crianças, idosos, pessoas com deficiência, pessoas negras e de regiões periféricas, notadamente por meio da expansão do transporte público, de forma que 70% das viagens realizadas por veículos motorizados sejam em modos coletivos, e do transporte ativo, de forma que as viagens por bicicleta cheguem a pelo menos 3,2% do total		

Fonte: Programa de Metas 2021-2025 e Plano de Ação da Agenda 2030
*Refere-se ao PPA que será analisado a partir do próximo exercício

Verificamos algumas inconsistências na comparação entre o programa de metas e o plano de ação da agenda 2030:

- A meta 49 não foi contemplada na Agenda 2030.

- A meta 9, embora conste do Plano de Ação da Agenda 2030, nada diz sobre a questão de que 20% da frota seja composta por ônibus elétricos. Isso reacende o tema já tratado no subitem 1.3.4.2, de que há duas metas totalmente distintas no mesmo item o que dificulta seu acompanhamento. À parte do problema já verificado no programa de metas, entendemos que pela relevância do tema, não poderia ficar de fora do plano de ação da agenda 2030.

- A meta 11.2 trata basicamente dos itens e indicadores ligados diretamente à SMT. Entretanto, não existe nada sobre o tema no plano de metas. Entendemos que deveria haver sua inclusão no programa de metas. Verificamos também não há nenhuma referência ao PPA 2022-2025.

Finalizando, trazemos novamente a ênfase dada pelo Plano de Ação da Agenda 2030 à necessidade de que todos os instrumentos de planejamento sejam compatíveis.

Verificamos que, no âmbito da SMT, há estreita relação entre a previsão do Programa de Metas e Plano de Ação da Agenda 2030, o que consideramos positivo. Ainda que tenhamos apontado algumas inconsistências, elas não maculam de forma alguma as ações realizadas e que deram origem ao Plano de Ação da Agenda 2030.

Essa proposta da compatibilidade entre os instrumentos é fundamental, e apenas o fato de constar do Plano de Ação da Agenda 2030 demonstra uma perspectiva promissora, apesar das três questões apontadas. (**Conclusão 5.13**)

CONCLUSÕES

5.1. Dos exames realizados quanto ao volume de horas operadas no sistema de transporte, constatou-se relevante percentual médio mensal de horas paradas da frota nas ruas (**22,4%**) em relação ao total de horas operadas. Esse percentual corresponde ao montante de **11,8 milhões de horas paradas** somente em 2021, representando uma média mensal de **987,9 mil horas**, sendo que no período de 2017 a 2020, o montante estimado é de **36,4 milhões de horas**. Apenas em relação ao custo do motorista, o impacto financeiro equivale a **R$ 331,2 milhões em 2021**. **(subitem 3.1.3.1.3)**

5.2. Na comparação das quantidades mensais de quilometragem operada com aquelas estimadas na licitação das concorrências SMT.GAB nº 1, 2 e 3/2015, que balizaram a formação dos 32 preços por passageiro nos contratos de concessão em vigor desde 09.09.19, constatou-se relevantes discrepâncias no período analisado (2017 a 2021), de modo que a média mensal de quilometragem percorrida foi de 65,8 milhões em 2021, representando 18,5% a menor em relação montante mensal estimado (80,7 milhões de quilômetros). Em 2020 o percentual a menor foi 20,4% e aproximadamente 11% em média no período de 2017 a 2019. **(subitem 3.1.3.1.1)**

5.3. Não obstante o crescente volume de recursos aportados pelo Tesouro Municipal como subsídio ao sistema de transporte, não se tem evidência da efetividade da política adotada pela Prefeitura através da Portaria SMT.GAB 081/2020 (vigente até 30.09.21), já que não restou comprovado o distanciamento social no sistema de transporte conforme anunciado pela PMSP, bem como não há evidências de que o volume de serviços ofertado pelas Concessionárias, em termos de quilometragem e horas operadas por veículo dia foram prestados a contento. Ao contrário, os dados obtidos do Sistema de Monitoramento sugerem que o volume de horas e quilometragem operadas ficou aquém dos quantitativos utilizados nos editais da licitação para a formação dos 32 preços contratuais, tanto no período da Pandemia quanto nos anos anteriores (2017 a 2019). **(subitem 3.1.3.1.4)**

5.4. A permanência de veículos parados por longos períodos nos iniciais e finais das linhas, terminais de ônibus e metrô ensejaram a emissão de aproximadamente **1,2 milhão de alertas** pelo Sistema Integrado de Monitoramento, mas sem resultar em providências corretivas por parte da Secretaria Municipal de Mobilidade e Trânsito, caracterizando, portanto, negligência e omissão, em prejuízo aos usuários do sistema de transporte coletivo de passageiros. (**subitem 3.1.2.1.4**)

5.5. Reputa-se não justificado o aumento da frota do Atende sem o correspondente aumento da oferta dos serviços em termos de usuários e atendimentos/viagens, principalmente quando se considera que em 2020 e 2021 houve significativa diminuição dos serviços em razão das restrições de circulação de pessoas e veículos, durante a pandemia de Covid-19. **(subitem 3.2.3)**

5.6. Quanto aos indicadores de desempenho do Sistema de Transporte a análise do período de medição correspondente aos meses de mar/2020 a set/2021 restou prejudicada, principalmente em relação ao cumprimento de viagens, intervalos de partidas e aplicação de penalidades, devido a suspensão da avaliação dos serviços pela Portaria SMT 081/2020, de 24.03.20, revogada em 01.10.20 pela Portaria SMT/SETRAM nº 08/2022. **(subitem 3.1.2.1.1)**

5.7. A pesquisa Viver em São Paulo MOBILIDADE URBANA revelou **a superlotação dos ônibus e o maior tempo de espera nos pontos ou terminais** são identificados por pelo menos metade dos paulistanos", sendo que a superlotação é percebida como o principal problema a ser resolvido, segundo os usuários de ônibus municipais. **(subitem 3.1.3.1.5)**

5.8. O Relatório de Gestão, elaborado pela SMT sobre a função Transporte, não apresentou as metas físicas do PPA e a maior parte de seus indicadores. (**subitem 1.3.1**)

5.9. Sob o aspecto orçamentário, o planejamento para a função foi observado, já que em valores constantes (base dezembro/21), as liquidações do PPA, nos quatro anos de sua vigência, ficaram 0,2% acima do previsto. (**subitem 1.2**)

5.10. O custo total do sistema municipal de transporte coletivo em 2021 foi de R$ 8,2 bilhões, enquanto a receita de créditos eletrônicos e pecúnia retida na catraca foi de apenas R$ 4,3 bilhões. Da diferença de R$ 3,9 bilhões, o montante de R$ 3,3 bilhões foi pago com a utilização de recursos provenientes do tesouro municipal, por meio de compensações tarifárias. No ano, verifica-se que houve déficit de R$ 579,4 milhões. (**subitem 3.1.1.3**)

5.11. O índice de mortes por 100 mil habitantes foi de 6,65 em 2021, enquanto o relatório de acompanhamento do CDI previa um valor inferior a 5,8. (**subitem 3.1.2.2.2**)

5.12. A quantidade de funcionários da CET e as vagas vêm se reduzindo nos últimos anos, o que causará impacto no controle do trânsito da cidade. (**subitem 3.1.4.1**)

5.13. No âmbito da SMT, há estreita relação entre a previsão do Programa de Metas e do Plano de Ação da Agenda 2030, o que consideramos positivo. (**Item 4**)

INFRINGÊNCIAS E PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTOS

Infringências

6.1.1. 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, que ficou vigente até setembro de 2021, 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. **(subitem 3.1.3.1.4)**

6.1.2. 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. (**subitem 1.3.3**)

6.1.3. Não houve acompanhamento dos indicadores do PPA 2018-2021 pela SMT, em infringência ao art. 5º, inciso I da Lei 16.773/2017. (**subitem 1.3.2**)

6.1.4. O volume de horas e quilometragem operadas mensais estimados que balizaram a formação dos 32 preços contratuais não condizem com a realidade operacional das

empresas, tanto no período da pandemia quanto antes (desde 2017), de modo que a Secretaria Municipal de Mobilidade e Trânsito (e todos cujos interesses ela representa) vem pagando por serviços com valor agregado inferior ao contratado, caracterizando, portanto, rompimento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, em virtude da desobrigação destas do ônus de ofertar os serviços em volume compatível com o contratado, em infringência ao disposto nos arts. 37, XXI, da CF; 65, II, "d", da LF 8.666/93; bem como nos arts. 6º, caput, 7º, I, 10, da LF 8.987/95Propostas de determinações. (**subitem 3.1.3.1.3**)

Propostas de determinações

Determinar à Secretaria Municipal de Mobilidade e Trânsito, que adote providências:

a) Proceder à revisão do quantitativo de horas operadas no Sistema de Transporte Coletivo de Passageiros por ocasião da revisão quadrienal dos contratos, caso confirmadas as inadequações identificadas pela Auditoria, com vistas a adequação do gasto público à real necessidade dos serviços; **(subitem 3.1.3.1.3)**

b) Proceder à revisão do quantitativo de quilometragem operada no Sistema de Transporte Coletivo de Passageiros por ocasião da revisão quadrienal dos contratos, caso confirmadas as inadequações identificadas pela Auditoria, com vistas a adequação do gasto público à real necessidade dos serviços; **(subitem 3.1.3.1.1)**

Propostas de recomendações

Recomendar à Secretaria Municipal de Mobilidade e Trânsito, que avalie a sugestão de adotar os seguintes procedimentos:

a) Proceder ao aprimoramento da sistemática de aplicação de penalidades proporcionais à gravidade dos descumprimentos de viagens e quilometragem; **(subitem 3.1.3.1.3)**

b) Deixar de considerar ciclorrotas no cálculo quilométrico de estrutura cicloviária, com vistas a possibilitar que o atingimento da meta 43 do programa de metas se dê por meio da implantação de estruturas cicloviárias, tais como ciclovias e ciclofaixas. **(subitem 1.3.4.1)**

c) Quanto à meta 50 do programa de metas, desmembrar seus indicadores, criando-se duas metas, uma referente ao acesso à internet sem fio e tomadas USB e outra relativa ao percentual de ônibus elétricos que compõe a frota, com vistas a monitorar objetos com grau de importância e complexidade completamente distintos de maneira isolada. **(subitem 1.3.4.2)**

d) Quanto à meta 68 do Programa de Metas, de redução da emissão de poluentes e gases de efeito estufa pela frota de ônibus, os dados de referência apresentados em dezembro de 2021 são diferentes do que constou no programa de metas, o que faz com que os resultados quanto ao seu cumprimento sejam totalmente distintos, já que consideram referenciais diversos. A SMT deve esclarecer o ocorrido, apresentar as fontes das informações utilizadas e cuidar para que esse tipo de divergência não ocorra novamente com vistas a não distorcer as metas previamente estabelecidas no referido programa. **(subitem 1.3.4.3)**

RESPONSÁVEIS PELAS SECRETARIAS COMPETENTES

Nome	Cargo
Levi Oliveira	Secretário Municipal de Mobilidade e Trânsito - 2021 (01.01.21 até 08.08.21)
Ricardo Teixeira	Secretário Municipal de Mobilidade e Trânsito - 2021 (09.08.21 até 31.12.21)

Em 01.07.22

ANTONIO ALMEIDA DE SOUSA
Agente de Fiscalização

De acordo.
Em 14.07.22.

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

ANSELMO FERNANDES RIZANTE
Coordenador Chefe de Fiscalização e Controle V

De acordo.

DAIESSE QUENIA JAALA SANTOS BOMFIM
Subsecretária de Fiscalização e Controle – em substituição

II – RELATÓRIO E VOTO DO RELATOR CONSELHEIRO DOMINGOS DISSEI

Processo:	**TC/006871/2022**[26]
Interessada:	Prefeitura do Município de São Paulo/Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes (SMT)
Responsável:	João Batista da Silva – Secretário Municipal de Mobilidade e Transporte
Gestão:	Prefeito Bruno Covas (01.01 A 03.05.2021) Prefeito Ricardo Nunes (04.05 A 31.12.2021)
Relator:	Conselheiro Domingos Dissei
Revisor:	Conselheiro Eduardo Tuma

Egrégio Plenário,

No orçamento público brasileiro são utilizadas classificações para a despesa e para a receita. Entre os tipos de classificação da despesa, está a classificação funcional, que busca informar em que grande área de atuação governamental a despesa será realizada.

A Função Transporte está inserida, pela legislação, no contexto de Mobilidade Urbana. 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.

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

I – identificar, por meio da análise da execução orçamentária, das metas e indicadores de

[26] Ordem de Serviço 2021/05997, Apensamentos TC/015543/2022.

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.

A Auditoria buscou examinar o que foi entregue à população do município por meio da execução dos programas da Função Transporte. 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.

A Secretaria Municipal de Mobilidade e Trânsito (SMT) apresentou Relatório de Gestão relativa à função Transporte, exercício de 2021 (eTCM 6871/2022, peça 4, fls. 253/266).

Em seguida, a Auditoria, analisando os dados carreados aos autos sobre a função Transporte, indicou a concentração de recursos na Lei Orçamentária Anual - LOA 2021 no Programa de Melhoria da Mobilidade Urbana Universal (3009), programa finalístico que respondeu por 95,4% dos valores liquidados na Função Transporte no período 2018-2021. Outro programa finalístico que mereceu destaque foi o 3006 (Direitos da Pessoa com Deficiência), que, embora representasse apenas 1,9% dos valores liquidados no período de 2018 a 2021, possui grande relevância social.

Referentemente à execução orçamentária de 2021, a Função Transporte teve despesas fixadas inicialmente na LOA no montante de R$ 4.632.885.427,00 e os valores liquidados foram de R$ 5.328.322.862,01, o que representou um aumento de 15% entre previsto e realizado.

O orçamento do programa "*melhoria da mobilidade urbana universal*" do exercício de 2021 foi executado em 5 unidades orçamentárias: Secretaria Municipal de Mobilidade e Trânsito (SMT), Fundo Municipal de Desenvolvimento de Trânsito (FMDT), Fundo Municipal de Desenvolvimento Social (FMD), Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB) e Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras (SIURB).

Verificou-se que 98,8% dos recursos do Programa (R$5.132.909.706,00) ficaram sob responsabilidade da SMT, uma vez que ela também foi a responsável por gerir os recursos do FMDT (R$3.960.849.616,00 + R$1.106.507.037,00).

Examinando a aplicação desses recursos para o programa de melhoria da mobilidade urbana

universal, constatou-se que a ação que concentrou a maior parte dos recursos do Programa 3009 foi a de "*Compensações tarifárias do sistema de ônibus*", responsável pelos subsídios concedidos ao sistema de transporte coletivo urbano de passageiros por ônibus.

O custo total do sistema municipal de transporte coletivo em 2021 foi de R$ 8,2 bilhões, enquanto a receita de créditos eletrônicos e pecúnia retida na catraca foi de apenas R$ 4,3 bilhões. Da diferença de R$ 3,9 bilhões, o montante de R$ 3,3 bilhões foi pago com a utilização de recursos provenientes do tesouro municipal, por meio de compensações tarifárias. No ano, verifica-se que houve déficit de R$ 579,4 milhões.

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

Os anos de 2020 e 2021 foram atípicos 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, com vigência até 30.09.21, 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: "Ficam suspensas as atividades de pesquisa de opinião e satisfação dos usuários; as análises de performance operacional das linhas". A partir de tal suspensão, diversos indicadores que compõem o IQT, especialmente os relacionados à performance operacional das linhas, deixaram de ser apurados, sendo retomados apenas a partir de outubro/2021. Conforme registrado no Relatório Função Transporte do exercício 2020 (TC/005371/2021) pela Auditoria, 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.

Sobre o cumprimento de viagens, que afeta a percepção quanto à qualidade do serviço transporte, a Auditoria observou que na avaliação da qualidade dos serviços de transporte coletivo de passageiros, o cumprimento de viagens se destaca como dos mais importantes, vez que se constitui como ferramenta imprescindível para a avaliação dos atributos da regularidade e confiabilidade dos usuários em relação aos serviços. A regularidade é determinada pela constância dos intervalos de tempo entre as passagens consecutivas dos veículos pelos pontos de parada e tem grande relevância para os passageiros que chegam nos locais de embarque. Por outro lado, a confiabilidade relaciona-se com o grau de certeza do usuário de que o ônibus sairá da origem e chegará ao destino no horário previsto, considerando um atraso tolerável, sem quebras ou ocorrências que alterem o tempo previsto de viagem. A confiabilidade, portanto, engloba a pontualidade - grau de cumprimento dos horários estabelecidos no programa operacional. Importante registrar que a quantidade de viagens e respectivos intervalos de frequência além da análise quanto a dimensão da qualidade, são fatores que

determinam o volume ou nível de serviços que são mensurados em termos de quilometragem total mensal, horas operadas e frota operacional, os quais são determinantes na formação dos 32 preços por passageiros nos contratos de concessão decorrentes das licitações 1, 2 e 3/2015 – SMT.GAB, vigentes a partir de 09.09.19. Contudo, no contexto da Pandemia, tanto o acompanhamento dos índices de cumprimento de viagens, quanto de quilometragem operada e, ainda a aplicação de multas por tais descumprimentos contratuais ficou suspenso por determinação da Secretaria Municipal de Mobilidade e Trânsito (SMT), mediante a edição da Portaria SMT/GAB 81/2020 que vigorou no período de abril/2020 a setembro/2021. Não obstante a indisponibilidade dos indicadores de viagens e quilometragem operada no período da Pandemia da Covid-19, a Auditoria analisou o volume de serviços produzidos em termos de horas operadas e quilometragem, constatando-se que, tanto no ano de 2021 quanto no período de 2017 a 2020, a quantidade de horas e quilometragem ofertadas no Sistema Municipal de Transporte Coletivo de Passageiros são sistematicamente inferiores aos volumes definidos para a formação dos 32 preços contratuais vigentes na rede de transporte atual.

Os intervalos prolongados entre partidas estão entre as principais reclamações dos usuários do Sistema de Transporte, caracterizando grave deficiência na prestação dos serviços. Diversas propostas de determinação já foram consignadas pela Auditoria em exercícios anteriores (RAF SPTrans 2009, RAF SPTrans 2013 e RAF SPTrans 2016).

Não obstante as determinações citadas, nos Relatórios Anuais de Fiscalização da SPTrans de 2017, 2018, 2019 e 2020, a Auditoria deste Tribunal concluiu que a atuação da SPTrans permanece inadequada e insuficiente para efetivamente inibir os reiterados e sistemáticos descumprimentos de obrigações contratuais, principalmente aqueles relacionados ao cumprimento de viagens e intervalos prolongados entre partidas, com destaque para a ocorrência de diversos intervalos superiores a uma hora.

Por outro lado, não ficaram evidenciadas ações da Secretaria Municipal de Mobilidade e Trânsito (SMT) perante a São Paulo Transporte (SPTrans) visando reduzir essas irregularidades, em detrimento da qualidade dos serviços para os usuários. Trata-se, portanto, de atuação inadequada e ineficiente da SMT em sua missão institucional de gerir, avaliar, supervisionar, fiscalizar e controlar os transportes coletivos de modo a garantir o serviço adequado ao usuário.

A Auditoria registrou também, em relação aos constantes problemas na disponibilização dos serviços aos usuários do Sistema, a pesquisa "Viver em São Paulo: Mobilidade Urbana"[27], realizada pela Rede Nossa São Paulo em parceria com o Ibope Inteligência, em agosto de 2021, que traz dados sobre o deslocamento na cidade e o impacto da pandemia do *coronavírus* no dia a dia da população paulistana, destacando-se da pesquisa o "Tempo Médio de Espera nos pontos de ônibus": aumento do tempo de espera nos ônibus, sendo verificado "Tempo Médio de Espera" de 24 minutos, ao passo que no Centro esse mesmo indicador chega a 31 minutos. No mesmo sentido, a pesquisa evidenciou que a percepção de aumento do tempo de espera pelos ônibus permaneceu no mesmo patamar desde

[27] https://www.nossasaopaulo.org.br/wp-content/uploads/2020/10/ViverEmSP_Pesquisa_Mobilidade_2020.pdf

2017, com 52% dos entrevistados afirmando que o tempo de espera aumentou (3% a mais do que em 2019); 29% afirmaram que estava igual; e 11% que diminuiu. Outra constatação preocupante, em época de pandemia, foi a de que "*permanecem no mesmo patamar as percepções acerca dos transportes coletivos na cidade. A lotação dos ônibus e o maior tempo de espera nos pontos ou terminais são identificados por pelo menos metade dos paulistanos*". A pesquisa concluiu que a principal preocupação em relação à mobilidade na cidade de São Paulo pós pandemia é a superlotação do transporte coletivo (31%), seguida de frequência e pontualidade (21%) e aumento da tarifa do transporte público (18%).

Índice de Passageiros por Quilômetro – IPK, calculado como o quociente entre o número de embarques de passageiros em média (incluindo número de transferências, gratuitos e escolares) e a quantidade de quilômetros monitorados nos dias úteis. Mede tanto a variação da demanda, traduzida em número de passageiros, quanto a quilometragem, item diretamente proporcional ao custo operacional. O IPK médio do sistema no período de outubro a dezembro de 2021 foi de 3,2 passageiros por quilômetro.

Sobre viagens canceladas e atrasadas, observou-se, primeiramente, que 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. No exercício de 2021 ocorreram aproximadamente 1,2 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. Verificou-se que o alerta "Excesso de tempo parado" é responsável por 41,3% do total de 2021, ou seja, 515 mil alertas. Tomando por base o mês de dezembro de 2021, tem-se que esse tipo de alerta se concentra em algumas empresas do Sistema, principalmente relacionadas ao Grupo Local de Distribuição (cf. Quadro 11 – "Excesso de tempo parado" do eTCM 6871/2022). Esse tipo de anomalia já motivou determinações nos RAFs de 2017 e 2019, porquanto também evidenciaram quantidades significativas de *recolhidas* anormais, com graves consequências à operação do Sistema de Transporte. A Auditoria apontou, então, 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.

A respeito da 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 auditoria assinalou que os 32 preços contratuais em vigor nos contratos de concessão foram calculados sobre a premissa de idade média de 05 anos para todos os veículos, com exceção do miniônibus (07 anos), sendo que

individualmente nenhum veículo acima de 10 anos e 07 anos (no caso do miniônibus) poderia operar no sistema.

No tocante à acessibilidade, consoante os 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, em dezembro de 2020, a frota patrimonial era de 14.107 veículos. Entre eles, 14.088 acessíveis, restando apenas 19 não acessíveis, representando 99,9% dos veículos do transporte municipal são acessíveis. Já em dezembro de 2021, a frota patrimonial de 13.499 veículos atingiu 100% de acessibilidade.

No que concerne à sustentabilidade, a Auditoria sublinhou ser 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. 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. Foram realizadas 3.249 vistorias de emissão de poluentes no ano de 2021, sendo que o índice de aprovação foi de 97,4%.

No programa de metas 2021-2024, quanto à "*Meta 68 - Atingir 100% de cumprimento das metas individuais de redução da emissão de poluentes e gases de efeito estufa pela frota de ônibus do transporte público municipal",* observou-se que *os dados de referência apresentados em dezembro de 2021 são diferentes do que constou no programa de metas, o que faz com que os resultados quanto ao seu cumprimento sejam totalmente diferentes utilizando referenciais diversos.* E a Auditoria indicou, então, que a SMT deve esclarecer o ocorrido, apresentar as fontes das informações utilizadas e cuidar para que esse tipo de divergência não ocorra novamente.

Assim como na "*Meta 50 - Garantir que 100% dos ônibus estejam equipados com acesso à internet sem fio e tomadas USB para recarga de dispositivos móveis e que ao menos 20% da frota seja composta por ônibus elétricos"*, observou-que no relatório apresentado pela Secretaria foram juntados temas totalmente distintos. Deve haver uma meta tratando de equipar os ônibus com tomadas USB e *wi-fi* e outra tratando da eletrificação dos veículos.

Relativamente às reclamações dos usuários, compete à SPTrans recepcionar, registrar e dar o devido tratamento das Reclamações dos Usuários do Sistema de Transporte Público de Passageiros. As três principais reclamações dos usuários foram: - Reclamação de Intervalo Excessivo entre Linhas (28,9%); - Motorista não atender embarque ou desembarque (13,3%); - Tratar o público em geral com falta de respeito (11,2%). Essas três maiores reclamações dos usuários somadas, representam 53,4% do total de reclamações. Trata-se de reclamações recorrentes que demonstram as principais fragilidades do Sistema de Transporte Público de Passageiros de acordo com os usuários e já foram objeto de apontamento pela Auditoria em diversos acompanhamentos de execução contratual e em Auditorias de Desempenho Operacional. Importante ressaltar que tanto as reclamações por intervalo excessivo entre linhas (28,9%) quanto aquelas classificadas como 'Motorista não atender embarque ou desembarque' (13,3%) estão correlacionadas e corroboram os apontamentos relativos aos

descumprimentos de viagens, quilometragem, intervalos e horas operadas.

Questões relacionadas ao trânsito. As ações desenvolvidas pelo município voltadas ao planejamento e implantação da operação do sistema viário, nas vias e logradouros do Município, com o fim de assegurar maior segurança e fluidez do trânsito estão estritamente relacionadas às operações da CET. Houve queda no índice de lentidão tanto do pico da manhã quanto no da tarde na comparação de 2021 com 2018 (-59,2% e -64,8%, respectivamente). A queda se deu a partir de 2020, com o início da Pandemia de Covid-19. A Auditoria assinalou que ser preciso continuar observando para verificar se as mudanças trazidas pela pandemia na questão do congestionamento são definitivas, mas é fato que a alteração foi muito expressiva.

Sobre as mortes no trânsito, verificou-se que e houve aumento de 5,0% na quantidade de mortes no trânsito em 2021 em comparação com 2020. O principal item responsável pelo aumento verificado, em termos absolutos, foram as mortes de motociclistas (31). Embora tenha havido queda nas mortes de pedestres (-15), deve-se atentar, além das mortes de motociclistas, para o aumento nas mortes de motoristas/passageiros (14) e de ciclistas (7). O índice de mortes por 100 mil habitantes foi de 6,28 (dados preliminares).

Referentemente às falhas semafóricas, a CET informou as seguintes quantidades de falhas: 2018 (36.641); 2019 (44.081); 2020 (39.413) e 2021 (42.453) e que as causas das principais falhas semafóricas são as seguintes: furto/vandalismo, desgaste e curto-circuito.

De forma sucinta, indicou-se que a quantidade de funcionários da Companhia de Engenharia de Tráfego (CET) vem se reduzindo nos últimos anos, juntamente com as vagas aprovadas para o quadro geral da Companhia, que também estão caindo. Esse fato é preocupante tendo em vista que a falta de pessoal certamente terá impacto sobre o controle do trânsito da cidade.

Os guinchos terceirizados são responsáveis pela remoção de veículos estacionados irregularmente. Houve queda de 94,2% nos guinchamentos realizados entre 2018 e 2021, o que sugere prejuízo na prestação desse serviço.

Não obstante possuir grande relevância social, os recursos utilizados no programa "Direitos da Pessoa com Deficiência" representam apenas 1,9% dos valores liquidados no período de 2018 a 2021.

O Serviço de Atendimento Especial (Atende+) foi criado pelo Decreto nº 36.071, de 09.05.96, e atualmente é regido pela Lei Municipal nº 16.337, de 30.12.15. Trata-se de uma modalidade de transporte porta a porta, gratuito aos seus usuários, com regulamento próprio, oferecido pela Prefeitura do Município de São Paulo (PMSP), gerenciado pela São Paulo Transporte S.A (SPTrans) e operado pelas empresas de transporte coletivo do município de São Paulo e cooperativa de táxis acessíveis. O Atende+ possui veículos devidamente adaptados e destina-se às pessoas com autismo, surdocegueira ou deficiência física com alto grau de severidade e dependência, 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. Em 2021 os valores liquidados (R$111.131.864,00) referentes ao Atende ficaram 11,1% acima do orçado inicialmente (R$100 milhões). Já em relação aos recursos previstos para os quatro anos do PPA (R$ 505,9 milhões), a execução orçamentária ficou 15,4% abaixo do previsto, tendo sido liquidados R$ 428,1 milhões entre 2018 e 2021.

Anote-se, ainda, que a Lei Municipal nº 16.817/2018 dispõe sobre a adoção da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas (ONU) como diretriz de políticas públicas em âmbito municipal, institui o Programa de sua implementação e autoriza a criação da Comissão Municipal para o Desenvolvimento Sustentável. O Plano de Ação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável enfatiza a importância de que todos os instrumentos de planejamento sejam compatíveis entre si. A Auditoria verificou que, no âmbito da SMT, há estreita relação entre a previsão do Programa de Metas e Plano de Ação da Agenda 2030.

A Auditoria assim concluiu seu Relatório de Análise da função Transporte referente ao exercício de 2021:

> *5. Conclusões:*
>
> *5.1. Dos exames realizados quanto ao volume de horas operadas no sistema de transporte, constatou-se relevante percentual médio mensal de horas paradas da frota nas ruas (22,4%) em relação ao total de horas operadas. Esse percentual corresponde ao montante de 11,8 milhões de horas paradas somente em 2021, representando uma média mensal de 987,9 mil horas, sendo que no período de 2017 a 2020, o montante estimado é de 36,4 milhões de horas. Apenas em relação ao custo do motorista, o impacto financeiro equivale a R$ 331,2 milhões em 2021. (subitem 3.1.3.1.3)*
>
> *5.2. Na comparação das quantidades mensais de quilometragem operada com aquelas estimadas na licitação das concorrências SMT.GAB nº 1, 2 e 3/2015, que balizaram a formação dos 32 preços por passageiro nos contratos de concessão em vigor desde 09.09.19, constatou-se relevantes discrepâncias no período analisado (2017 a 2021), de modo que a média mensal de quilometragem percorrida foi de 65,8 milhões em 2021, representando 18,5% a menor em relação montante mensal estimado (80,7 milhões de quilômetros). Em 2020 o percentual a menor foi 20,4% e aproximadamente 11% em média no período de 2017 a 2019. (subitem 3.1.3.1.1)*
>
> *5.3. Não obstante o crescente volume de recursos aportados pelo Tesouro Municipal como subsídio ao sistema de transporte, não se tem evidência da efetividade da política adotada pela Prefeitura através da Portaria SMT.GAB 081/2020 (vigente até 30.09.21), já que não restou comprovado o distanciamento social no sistema de transporte conforme anunciado pela PMSP, bem como não há evidências de que o volume de serviços ofertado pelas*

Concessionárias, em termos de quilometragem e horas operadas por veículo dia foram prestados a contento. Ao contrário, os dados obtidos do Sistema de Monitoramento sugerem que o volume de horas e quilometragem operadas ficou aquém dos quantitativos utilizados nos editais da licitação para a formação dos 32 preços contratuais, tanto no período da Pandemia quanto nos anos anteriores (2017 a 2019). (subitem 3.1.3.1.4)

5.4. A permanência de veículos parados por longos períodos nos iniciais e finais das linhas, terminais de ônibus e metrô ensejaram a emissão de aproximadamente 1,2 milhão de alertas pelo Sistema Integrado de Monitoramento, mas sem resultar em providências corretivas por parte da Secretaria Municipal de Mobilidade e Trânsito, caracterizando, portanto, negligência e omissão, em prejuízo aos usuários do sistema de transporte coletivo de passageiros. (subitem 3.1.2.1.4)

5.5. Reputa-se não justificado o aumento da frota do Atende sem o correspondente aumento da oferta dos serviços em termos de usuários e atendimentos/viagens, principalmente quando se considera que em 2020 e 2021 houve significativa diminuição dos serviços em razão das restrições de circulação de pessoas e veículos, durante a pandemia de Covid-19. (subitem 3.2.3)

5.6. Quanto aos indicadores de desempenho do Sistema de Transporte a análise do período de medição correspondente aos meses de mar/2020 a set/2021 restou prejudicada, principalmente em relação ao cumprimento de viagens, intervalos de partidas e aplicação de penalidades, devido a suspensão da avaliação dos serviços pela Portaria SMT 081/2020, de 24.03.20, revogada em 01.10.20 pela Portaria SMT/SETRAM nº 08/2022. (subitem 3.1.2.1.1)

5.7. A pesquisa Viver em São Paulo MOBILIDADE URBANA revelou a superlotação dos ônibus e o maior tempo de espera nos pontos ou terminais são identificados por pelo menos metade dos paulistanos", sendo que a superlotação é percebida como o principal problema a ser resolvido, segundo os usuários de ônibus municipais. (subitem 3.1.3.1.5)

5.8. O Relatório de Gestão, elaborado pela SMT sobre a função Transporte, não apresentou as metas físicas do PPA e a maior parte de seus indicadores. (subitem 1.3.1)

5.9. Sob o aspecto orçamentário, o planejamento para a função foi observado, já que em valores constantes (base dezembro/21), as liquidações do PPA, nos quatro anos de sua vigência, ficaram 0,2% acima do previsto. (subitem 1.2)

5.10. O custo total do sistema municipal de transporte coletivo em 2021 foi de R$ 8,2 bilhões, enquanto a receita de créditos eletrônicos e pecúnia retida na catraca foi de apenas R$ 4,3 bilhões. Da diferença de R$ 3,9 bilhões, o montante de R$ 3,3 bilhões foi pago com a utilização de recursos provenientes do tesouro municipal, por meio de compensações tarifárias. No ano, verifica-se que houve déficit de R$ 579,4 milhões. (subitem 3.1.1.3)

5.11. O índice de mortes por 100 mil habitantes foi de 6,65 em 2021, enquanto o relatório de acompanhamento do CDI previa um valor inferior a 5,8. (subitem 3.1.2.2.2)

5.12. A quantidade de funcionários da CET e as vagas vêm se reduzindo nos últimos anos, o que causará impacto no controle do trânsito da cidade. (subitem 3.1.4.1)

5.13. No âmbito da SMT, há estreita relação entre a previsão do Programa de Metas e do Plano de Ação da Agenda 2030, o que consideramos positivo. (Item 4)

6. INFRINGÊNCIAS E PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTOS

6.1. Infringências

6.1.1. 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, que ficou vigente até setembro de 2021, 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. (subitem 3.1.3.1.4)

6.1.2. 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. (subitem 1.3.3)

6.1.3. Não houve acompanhamento dos indicadores do PPA 2018-2021 pela SMT, em infringência ao art. 5º, inciso I da Lei 16.773/2017. (subitem 1.3.2)

6.1.4. O volume de horas e quilometragem operadas mensais estimados que balizaram a formação dos 32 preços contratuais não condizem com a realidade operacional das empresas, tanto no período da pandemia quanto antes (desde 2017), de modo que a Secretaria Municipal de Mobilidade e Trânsito (e todos cujos interesses ela representa) vem pagando por serviços com valor agregado inferior ao contratado, caracterizando, portanto, rompimento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, em virtude da desobrigação destas do ônus de ofertar os serviços em volume compatível com o contratado, em infringência ao disposto nos arts. 37, XXI, da CF; 65, II, "d", da LF 8.666/93; bem como nos arts. 6º, caput, 7º, I, 10, da LF 8.987/95Propostas de determinações. (subitem 3.1.3.1.3)

6.2. Propostas de determinações

6.2.1. Determinar à Secretaria Municipal de Mobilidade e Trânsito, que adote providências:

a) Proceder à revisão do quantitativo de horas operadas no Sistema de Transporte Coletivo de Passageiros por ocasião da revisão quadrienal dos contratos, caso

confirmadas as inadequações identificadas pela Auditoria, com vistas a adequação do gasto público à real necessidade dos serviços; (subitem 3.1.3.1.3)

b) Proceder à revisão do quantitativo de quilometragem operada no Sistema de Transporte Coletivo de Passageiros por ocasião da revisão quadrienal dos contratos, caso confirmadas as inadequações identificadas pela Auditoria, com vistas a adequação do gasto público à real necessidade dos serviços; (subitem 3.1.3.1.1)

6.3. Propostas de recomendações

6.3.1. Recomendar à Secretaria Municipal de Mobilidade e Trânsito, que avalie a sugestão de adotar os seguintes procedimentos:

a) Proceder ao aprimoramento da sistemática de aplicação de penalidades proporcionais à gravidade dos descumprimentos de viagens e quilometragem; (subitem 3.1.3.1.3)

b) Deixar de considerar ciclorrotas no cálculo quilométrico de estrutura cicloviária, com vistas a possibilitar que o atingimento da meta 43 do programa de metas se dê por meio da implantação de estruturas cicloviárias, tais como ciclovias e ciclofaixas. (subitem 1.3.4.1)

c) Quanto à meta 50 do programa de metas, desmembrar seus indicadores, criando-se duas metas, uma referente ao acesso à internet sem fio e tomadas USB e outra relativa ao percentual de ônibus elétricos que compõe a frota, com vistas a monitorar objetos com grau de importância e complexidade completamente distintos de maneira isolada. (subitem 1.3.4.2)

d) Quanto à meta 68 do Programa de Metas, de redução da emissão de poluentes e gases de efeito estufa pela frota de ônibus, os dados de referência apresentados em dezembro de 2021 são diferentes do que constou no programa de metas, o que faz com que os resultados quanto ao seu cumprimento sejam totalmente distintos, já que consideram referenciais diversos. A SMT deve esclarecer o ocorrido, apresentar as fontes das informações utilizadas e cuidar para que esse tipo de divergência não ocorra novamente com vistas a não distorcer as metas previamente estabelecidas no referido programa. (subitem 1.3.4.3)".

Notificada das conclusões da Auditoria, a Secretaria Municipal de Mobilidade e Trânsito (SMT), em resposta, encaminhou documentação inserta nas peças 24 e 31 a 33.

Anote-se, por oportuno, que, para efeito de compreensão dos itens referidos no relatório da Auditoria, ficam conservadas as correspondentes referências de identificação. Isto posto, assinale-se

que, depois de analisar os esclarecimentos e justificativas carreadas pela Secretaria Municipal de Mobilidade e Trânsito, a Auditoria manteve todos os apontamentos que fizera no Relatório de Função, ressalvando apenas o relacionado à infringência 5.1.3, não obstante, registrou, discordar da inclusão das ciclorrotas na infraestrutura cicloviária.

Das conclusões da Auditoria, depois da análise dos argumentos trazidos pela SMT, é de se ressaltar (sobre 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, que ficou vigente até setembro de 2021*") a observação 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"*.

Referentemente ao apontamento de que "*o volume de horas e quilometragem operadas mensais estimados que balizaram a formação dos 32 preços contratuais não condizem com a realidade operacional das empresas, tanto no período da pandemia quanto antes (desde 2017), de modo que a Secretaria Municipal de Mobilidade e Trânsito (e todos cujos interesses ela representa) vem pagando por serviços com valor agregado inferior ao contratado, caracterizando, portanto, rompimento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, em virtude da desobrigação destas do ônus de ofertar os serviços em volume compatível com o contratado",* a Auditoria destacou que "*frota na rua não necessariamente significa veículo em operação, pois, conforme demonstrado no relatório (peça 16), o expressivo volume de horas e quilômetros apontado no relatório decorre justamente do longo período dos veículos parados nos pontos iniciais e finais das linhas*".

Quanto à recomendação à Secretaria Municipal de Mobilidade e Trânsito para avaliar a sugestão de adotar procedimentos mais aprimorados para aplicação de penalidades por descumprimento de viagens e quilometragem, não respondida objetivamente pela Origem, a Auditoria enfatizou que "*o descumprimento de viagens programadas resulta em horas e quilômetros a menor. De fato, as penalidades para tal descumprimento contratual existem, contudo são desproporcionais, ineficazes, irrisórias e insuficientes para inibir o inadimplemento contratual".*

Remetido à Procuradoria da Fazenda Municipal para manifestação, observou (peça 43) que se tratava de procedimento instrumental, que serve para suprir omissões e lacunas de informação, esclarecer aspectos relativos a atos, documentos ou processos. Anotou, então, que a Origem trouxera à colação suas considerações e apontamentos, "*demonstrando a seriedade com que a Origem vem se adequando as necessidades da área de transporte desta Cidade de São Paulo"*, e destacou o quanto observado pela Coordenadoria V, "*quando asseverou que a apresentação de metas para o PPA 2021-2024 por si só revelam uma evolução no planejamento do setor".*

E concluiu opinando "*pelo conhecimento e ulterior registro da auditoria realizada, bem como de todos os esclarecimentos e esforços descritos da Origem".*

É a síntese relatorial.

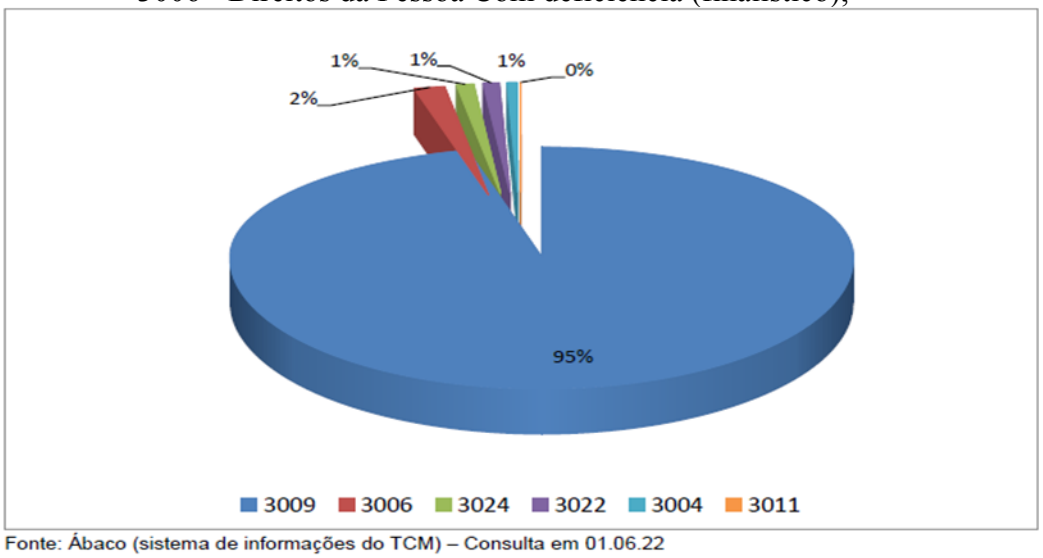
VOTO

Alicerçado nos resultados alcançados pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle, CONHEÇO da Auditoria Programada realizada para avaliar a Função Transporte no exercício de 2021, para fins de registrá-la, pois atingido seu objetivo.

Quanto à execução orçamentária de 2021, verifica-se que a Função Transporte teve despesas fixadas inicialmente na Lei Orçamentária Anual – LOA no montante de R$ 4.632.885.427,00 e os valores liquidados foram de R$ 5.328.322.862,01, o que representou um aumento de 15% entre previsto e realizado

Os investimentos na Função Transporte foram distribuídos na LOA 2021 em torno da execução de seis programas de governo:

- 3004 - Benefícios e Previdência de Funcionários (suporte);
- 3024 - Suporte Administrativo (suporte);
- 3011 - Modernização, Desburocratização e Inovação Tecnológica do Serviço Público (suporte).
- 3009 - Melhoria da Mobilidade Urbana Universal (finalístico);
- 3006 - Direitos da Pessoa Com deficiência (finalístico);

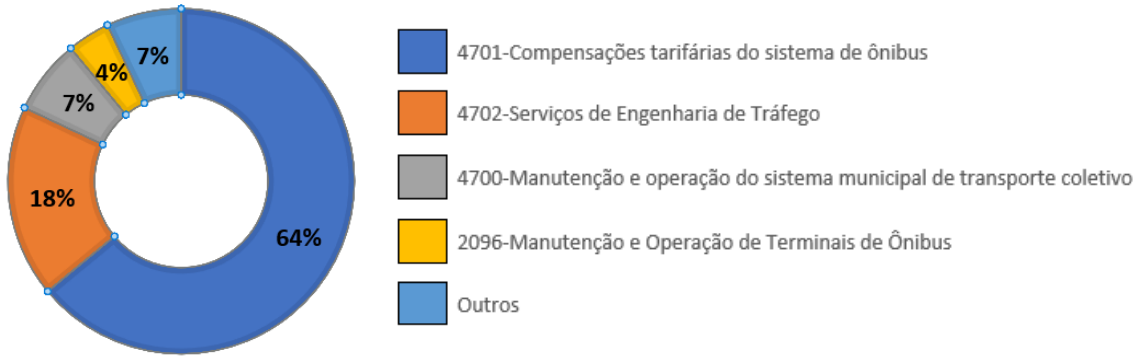


Fonte: Ábaco (sistema de informações do TCM) – Consulta em 01.06.22

No exercício de 2021 manteve-se também concentração dos recursos no Programa de Melhoria da Mobilidade Urbana Universal, responsável por 95,4% do total de recursos liquidados na Função Transporte.

E a ação que concentrou a maior parte dos recursos do Programa 3009 (64,3%) foi a de *"Compensações tarifárias do sistema de ônibus"*, responsável pelos subsídios concedidos ao sistema de transporte coletivo urbano de passageiros por ônibus.

VALORES LIQUIDADOS NO PROGRAMA 3009



A Auditoria anotou que o custo total do sistema municipal de transporte coletivo em 2021 foi de R$ 8,2 bilhões, enquanto a receita de créditos eletrônicos e pecúnia retida na catraca foi de apenas R$ 4,3 bilhões. Da diferença de R$ 3,9 bilhões, o montante de R$ 3,3 bilhões foi pago com a utilização de recursos provenientes do tesouro municipal, por meio de compensações tarifárias. No ano, verifica-se que houve déficit de R$ 579,4 milhões.

E mesmo tendo a Municipalidade aportado um alto valor para cobrir os custos do sistema municipal de transporte coletivo, a qualidade desses serviços prestados à população ainda continua aquém das expectativas, como demonstram, em pesquisa, as três principais reclamações dos usuários: *(a)* intervalo excessivo entre Linhas; *(b)* motorista não atender sinal de embarque ou desembarque (13,3%) e *(c)* tratar o público em geral com falta de respeito (11,2%).

Indicadores de desempenho sobre o sistema municipal de transporte coletivo também alertam para o *"excesso de tempo parado"* como responsável por 515 mil alertas (41,3% do total de 1.246.148 alertas emitidos em 2021). E 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, com 22.289 eventos; e outros 59.441 alertas de *"defeito no veículo"*.

Por isso mesmo, as determinações havidas no RAF 2017 (TC 2334/18) e no RAF 2019 (TC 5332/20) devem ser agora reafirmadas, quer *"para se avaliar as causas e consequências das ocorrências de recolhidas anormais de veículos que operam no Sistema Municipal de Transporte Coletivo, e tomar as medidas que se fizerem necessárias para assegurar a eficácia e segurança do Sistema"*, como para que sejam tomadas medidas para *"mitigar as causas dos alertas do Sistema Integrado de Monitoramento (SIM) que reportam anormalidades, sejam eles originados pelos motoristas ou automaticamente através da parametrização do SIM, tendo em vista sua interferência na qualidade da prestação dos serviços, sobretudo no cumprimento de viagens"*.

Quadro 10 - Alertas do SIM – janeiro a dezembro de 2021

2021	Defeito no veículo - recolhendo	Defeito no veículo - SOS	Emergência	Excesso de tempo parado	Outros*	Total
Jan	1.954	5.112	488	43.627	49.111	100.292
Fev	1.718	4.716	545	40.193	49.325	96.497
Mar	1.709	4.749	484	44.995	52.625	104.562
Abr	1.364	3.712	410	43.189	46.730	95.405
Mai	1.535	4.301	401	43.525	52.523	102.285
Jun	1.519	4.077	416	42.686	51.601	100.299
Jul	1.670	4.324	384	45.097	54.588	106.063
Ago	1.901	5.098	456	44.434	53.602	105.491
Set	2.143	5.377	534	41.576	53.562	103.192
Out	1.873	5.161	536	40.748	57.987	106.305
Nov	2.391	6.217	453	41.286	59.601	109.948
Dez	2.612	6.597	460	43.876	62.264	115.809
Total	**22.389**	**59.441**	**5.567**	**515.232**	**643.519**	**1.246.148**
% Total	**1,8**	**4,8**	**0,5**	**41,3**	**51,6**	**100,0**

Fonte: Sistema Integrado de Monitoramento (SIM) – Relatórios emitidos em 29.06.22.
*São alertas pulverizados que, geralmente, não interferem na disponibilidade das viagens ou que representam um baixo percentual individualmente.

Conforme informou a Companhia de Engenharia de Tráfego-CET, houve um número significativo de falhas semafóricas em 2021, totalizando 42.453 falhas, sendo o furto/vandalismo, desgaste e curto-circuito suas principais causas.

Muito embora tenha havido em 2022 aprovação do Termo Aditivo n. 05 ao Contrato de Concessão n. 03/SMSO/2018, que agregou aos serviços de iluminação pública os serviços de *"substituição, manutenção e modernização da infraestrutura da rede semafórica municipal"*, e sem entrar na discussão sobre a eficácia da Lei Municipal 17.731/2022 e nas questões relacionadas ao *"desvio de finalidade e possível burla ao dever de licitação, em decorrência de violação aos princípios da isonomia, segurança pública, impessoalidade, vinculação ao ajuste e interesse público*" que a aprovação do Termo Aditivo pode suscitar, o fato é que a quantidade de funcionários da Companhia de Engenharia de Tráfego (CET) vem se reduzindo nos últimos anos, juntamente com as vagas aprovadas para o quadro geral da Companhia, que também estão caindo. Esse dado é preocupante, tendo em vista que a falta de pessoal certamente terá impacto sobre o controle do trânsito da cidade, que continua sendo de responsabilidade da CET.

É de se apontar também para a terceirização de guinchos, responsáveis pela remoção de veículos estacionados irregularmente, em que se constata que houve uma queda de 94,2% nos guinchamentos realizados entre 2018 e 2021, sugerindo prejuízo na prestação desse serviço e, *ipso facto,* impactando a fluidez do trânsito na cidade.

Essas questões relacionadas com a função de transportes, postas no relatório e repercutidas neste voto, devem merecer dos gestores responsáveis a devida atenção.

Pelo exposto e diante do que consta dos autos, ACOLHO propostas de determinações constantes do item 6.2 do Relatório de Análise de Função de Governo Transporte, elaborado pela Subsecretaria de Controle Externo, bem como as propostas de recomendações insertas no item 6.3. desse mesmo relatório. Desta forma:

DETERMINO *à Secretaria Municipal de Mobilidade e Trânsito que adote providências para:*

a) Proceder à revisão do quantitativo de horas operadas no Sistema de Transporte Coletivo de Passageiros por ocasião da revisão quadrienal dos contratos, caso confirmadas as inadequações identificadas pela Auditoria, com vistas a adequar o gasto público à real necessidade dos serviços;

b) Proceder à revisão do quantitativo de quilometragem operada no Sistema de Transporte Coletivo de Passageiros por ocasião da revisão quadrienal dos contratos, caso confirmadas as inadequações identificadas pela Auditoria, com vistas a adequar o gasto público à real necessidade dos serviços;

RECOMENDO *à Secretaria Municipal de Mobilidade e Trânsito que:*

a) Proceda ao aprimoramento da sistemática de aplicação de penalidades proporcionais à gravidade dos descumprimentos de viagens e quilometragem.

b) Deixe de considerar ciclorrotas no cálculo quilométrico de estrutura cicloviária, com vistas a possibilitar que o atingimento da meta 43 do programa de metas se dê por meio da implantação de estruturas cicloviárias, tais como ciclovias e ciclofaixas.

c) Quanto à meta 50 do programa de metas, desmembrar seus indicadores, criando-se duas metas, uma referente ao acesso à internet sem fio e tomadas USB, e outra relativa ao percentual de ônibus elétricos que compõe a frota, com vistas a monitorar objetos com grau de importância e complexidade completamente distintos de maneira isolada.

d) Quanto à meta 68 do Programa de Metas, de redução da emissão de poluentes e gases de efeito estufa pela frota de ônibus, os dados de referência apresentados em dezembro de 2021 são diferentes do que constou no programa de metas, o que faz com que os resultados quanto ao seu cumprimento sejam totalmente distintos, já que consideram referenciais diversos. A SMT deve esclarecer o ocorrido, apresentar as fontes das informações utilizadas e cuidar para que esse tipo de divergência não ocorra novamente com vistas a não distorcer as metas previamente estabelecidas no referido programa.

RECOMENDO também que a Companhia de Engenharia de Tráfego-CET atente para a quantidade de seus funcionários e das vagas, que vêm se reduzindo nos últimos anos, podendo causar impacto no controle do trânsito da cidade.

REITERO as determinações e recomendações da Função Transporte dos exercícios anteriores, constantes da conclusão do Relatório de Inspeção (peça 4 do TC 15.543/2022, apensado ao TC 6871/2022), ainda não atendidas.

Encaminhem-se cópias deste Relatório e Voto, como também 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 como voto.

DOMINGOS DISSEI
Conselheiro TCMSP

HCMC/SMAS/ecg/