



## RELATÓRIO DE AUDITORIA PROGRAMADA

### 1. ORDEM DE SERVIÇO

Nº. 2018/12421

### 2. IDENTIFICAÇÃO

#### 2.1. Objeto

FUNÇÃO DE GOVERNO - Função Transportes

#### 2.2. Objetivo

Avaliar a função de governo com base nos resultados alcançados.

#### 2.3. Unidade Fiscalizada

Prefeitura do Município de São Paulo - PMSP.

#### 2.4. Período da Realização

11.02.19 a 05.04.19

#### 2.5. Período de Abrangência

Exercício de 2018.

#### 2.6. Equipe Técnica

Anselmo Rizante TC nº 20.269

Flávio de Nóbrega TC nº 945

Fredy Henrique Miller TC nº 20.241

#### 2.7. Procedimentos

- Elaborar demonstrativo das metas previstas no PPA 2018-2021 e realizadas para os programas selecionados;
- Avaliar a execução das principais metas estabelecidas no PPA 2018-2021;
- Identificar a execução orçamentária da função transportes em 2018;



- Analisar a execução dos recursos orçamentários, demonstrando os valores fixados no orçamento, empenhados e liquidados por programa de governo da função transportes;
- Identificar os indicadores definidos na legislação para os programas em análise;
- Identificar os dados de desempenho divulgados pela PMSP;
- Avaliar os resultados obtidos pelos programas sob análise;
- Identificar dados quantitativos e qualitativos da prestação de serviços relativos à função transportes no exercício de 2018; e
- Apurar possível evolução prestação de serviços relativos à função transportes no exercício de 2018.

## 2.8. Siglas

Atende	Transporte de Pessoas com Deficiência ou Mobilidade Reduzida
AVL	( <i>Automatic Vehicle Location</i> ) Localizador Automático de Veículo
CET	Companhia de Engenharia de Tráfego
CFTV	Circuito Fechado de Televisão
CMTC	Companhia Municipal de Transportes Coletivos
Contran	Conselho Nacional de Trânsito
CPTM	Companhia Paulista de Trens Metropolitanos
CTA	Central de Tráfego em Área
CTB	Código de Trânsito Brasileiro
DEA	Despesa de Exercício Anterior
FMDT	Fundo Municipal de Desenvolvimento de Trânsito
Fundurb	Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano
Funset	Fundo Nacional de Segurança e Educação de Trânsito
ICV	Índice de Cumprimento de Viagem
IPP	Índice de Pontualidade das Partidas Realizadas
LOA	Lei Orçamentária Anual
OSO	Ordem de Serviço Operacional
PDE	Plano Diretor Estratégico
PlanMob/SP	Plano de Mobilidade do Município de São Paulo
PNMU	Política Nacional de Mobilidade Urbana
PPA	Plano Plurianual
PPV	Programa de Proteção à Vida
Resam	Regulamento de Sanções e Multas
SBE	Sistema de Bilhetagem Eletrônica
SIM	Sistema Integrado de Monitoramento
SMT	Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes
SMTC	Sistema Municipal de Transporte Coletivo
SPTrans	São Paulo Transporte S.A.



### 3. FUNÇÃO TRANSPORTES

#### 3.1. Introdução

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

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

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

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

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



O quadro a seguir identifica os programas de governo que compõem a Função Transportes, bem como traz dados acumulados de sua execução orçamentária<sup>1</sup>:

Quadro 3.1 – Plano Plurianual (PPA) 2018 – 2021

Programa	2018		2019		2020		2021		Total (2018-2021)	
	Planejado (R\$ milhões)	Empenhado (%)	Planejado (R\$ milhões)	Empenhado (%)	Planejado (R\$ milhões)	Empenhado (%)	Planejado (R\$ milhões)	Empenhado (%)	Planejado (R\$ milhões)	Empenhado (%)
Benefícios e Previdência de Funcionários (3004)	33,9	100%	33,1	-	13.768,2	-	15.463,2	-	29.298,7	0,12%
Direitos da Pessoa Com deficiência (3006)	85,2	99,9%	87,7	-	101,6	-	106,2	-	380,7	22,3%
Melhoria da Mobilidade Urbana Universal (3009)	4.918,4	98,2%	4.512,3	-	4.681,0	-	4.460,7	-	18.572,5	26,4%
Modernização, Desburocratização e Inovação Tecnológica do Serviço Público Total (3011)	6,2	98,5%	5	-	373,5	-	374,1	-	759	0,8%
Requalificação e Promoção da Ocupação dos Espaços Públicos (3022)	117,1	95,0%	108	-	1.119,6	-	1.231,1	-	2.575,9	4,5%
Suporte Administrativo (3024)	64,7	88,2%	81,5	-	7.720,4	-	7.909,8	-	15.776,6	0,4%
<b>Total da Função</b>	<b>5.225,8</b>	<b>98,1%</b>	<b>4.827,8</b>	<b>-</b>	<b>27.764,6</b>	<b>-</b>	<b>29.545,3</b>	<b>-</b>	<b>67.363,7</b>	<b>7,7%</b>

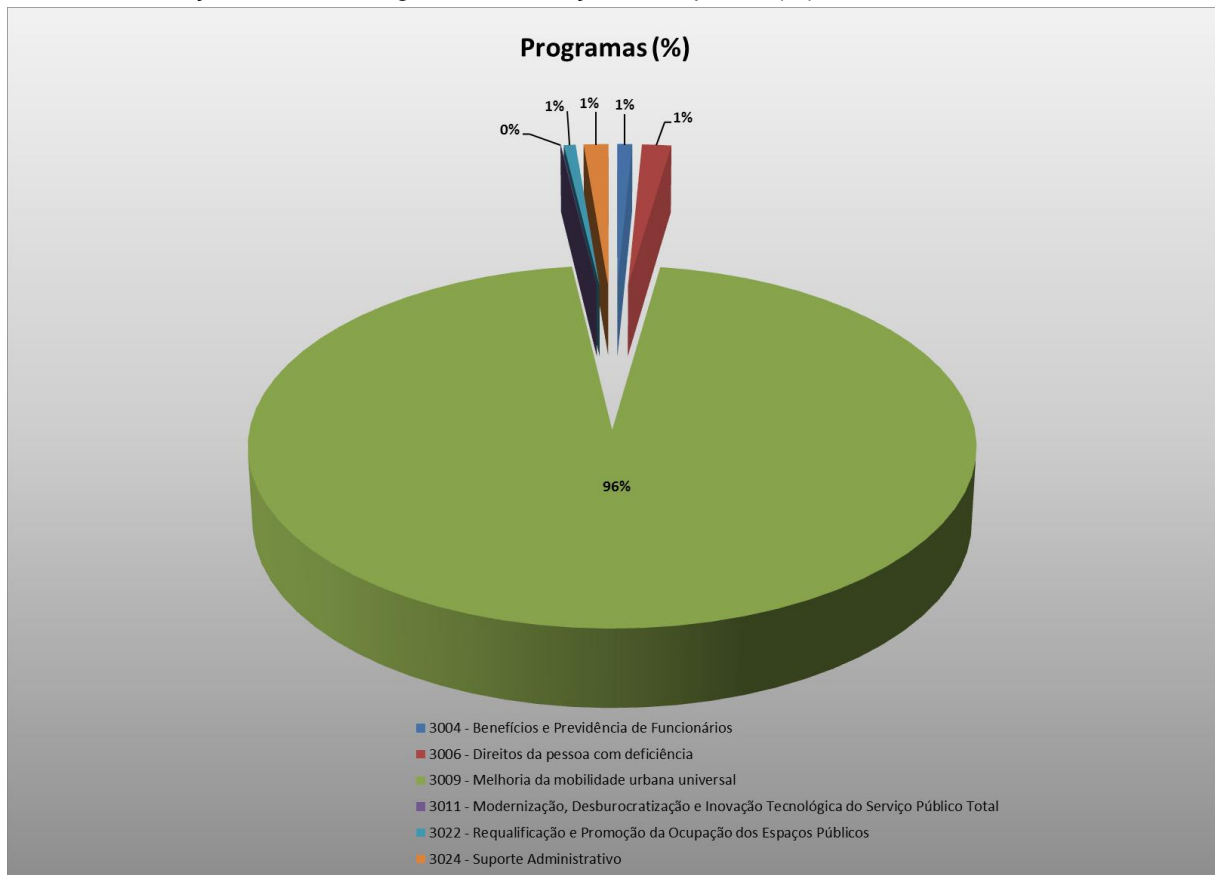
Fonte: Ábaco (sistema de informações do TCM) - Consulta em 13.03.19.

Por sua vez, o gráfico abaixo identifica em termos percentuais a representatividade de cada programa para a Função<sup>2</sup>.

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

<sup>2</sup> O gráfico tem por base os dados da coluna "Planejado" referentes ao "Total 2018-2021".

Gráfico 3.1 – Orçamento dos Programas da Função Transportes (%)



Fonte: Ábaco (sistema de informações do TCM) (Consulta em 13.03.19)

O gráfico demonstra absoluta concentração de recursos no Programa de Melhoria da Mobilidade Urbana Universal, programa finalístico que respondeu por 96% do orçamento da Função Transportes executado no exercício de 2018. Tal programa contempla diversas ações e produtos destinados à sociedade, os quais serão tratados com maiores detalhes no **subitem 2.1** deste Relatório.

Outro programa que merece destaque é o de Direitos da Pessoa com Deficiência, programa igualmente finalístico e que, embora represente uma fatia muito pequena do orçamento da Função, 1%, possui uma relevância social muito grande, razão pela qual será abordado em detalhes no **subitem 3.2.2** deste Relatório.

Em se tratando do orçamento de 2018, a Função Transportes teve despesas fixadas na LOA no montante de **R\$ 5.225.847.143,05**, já consideradas as atualizações ocorridas ao longo do exercício, é o que mostra o quadro abaixo.



Quadro 3.2 – LOA 2018

Programa	LOA aprovada (A)	LOA atualizada (B)	Empenhado (C)	Liquidado (D)	% Execução (E = D/A)
Benefícios e Previdência de Funcionários (3004)	R\$ 33.980.000,00	R\$ 33.980.000,00	R\$ 33.980.000,00	R\$ 33.980.000,00	100,0%
Direitos da Pessoa Com deficiência (3006)	R\$ 87.028.975,00	R\$ 85.228.764,67	R\$ 85.228.760,42	R\$ 83.657.930,59	96,1%
Melhoria da Mobilidade Urbana Universal (3009)	R\$ 4.335.488.544,00	R\$ 4.918.433.824,91	R\$ 4.834.707.566,96	R\$ 4.790.490.794,18	110,4%
Modernização, Desburocratização e Inovação Tecnológica do Serviço Público Total (3011)	R\$ 5.438.000,00	R\$ 6.237.100,30	R\$ 6.147.515,30	R\$ 4.344.040,22	79,8%
Requalificação e Promoção da Ocupação dos Espaços Públicos (3022)	R\$ 120.000.000,00	R\$ 117.186.337,02	R\$ 111.370.173,58	R\$ 90.951.673,45	75,7%
Suporte Administrativo (3024)	R\$ 74.430.598,00	R\$ 64.781.116,15	R\$ 57.184.308,38	R\$ 54.652.861,19	73,4%
<b>Total</b>	<b>R\$ 4.656.366.117,00</b>	<b>R\$ 5.225.847.143,05</b>	<b>R\$ 5.128.618.324,64</b>	<b>R\$ 5.058.077.299,63</b>	<b>108,6%</b>

Fonte: Ábaco (sistema de informações do TCM) (Consulta em 13.03.19)

Passados os esclarecimentos iniciais, seguidos de uma contextualização em termos orçamentários/financeiros da Função Transportes, passamos a examinar o que foi entregue à população do município por meio da execução dos programas nela contemplados. Para tanto, foram selecionados os programas de Melhoria da Mobilidade Urbana Universal, pelo critério materialidade, e o programa Direitos da Pessoa com Deficiência, pela relevância social.

### 3.2. Programas

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

Para avaliação da Função Transportes, foram selecionados apenas os programas finalísticos: Melhoria da Mobilidade Urbana Universal, Direitos da Pessoa com Deficiência e Requalificação e Promoção da Ocupação dos Espaços Públicos.

Todo programa é composto por “Ações”, as quais, por sua vez, podem se apresentar de 03 (três) formas: Projeto, Atividade ou, em alguns casos, Operação Especial.



O programa de Melhoria da Mobilidade Urbana Universal contém inúmeras ações, no entanto, nem todas têm sido executadas todos os anos.

Tal procedimento faz parte da lógica de planejamento de médio prazo do poder público (PPA), e permite identificar as prioridades da gestão em cada exercício.

O programa de Melhoria da Mobilidade Urbana Universal teve 11 (onze) de suas ações contempladas com dotações na LOA 2018.

O quadro a seguir identifica a execução do orçamento do programa no exercício de 2018.

Quadro 3.3 – Programa MMU – Projetos/Atividades

Projeto/Atividade	LOA aprovada (A)	LOA atualizada (B)	Empenhado (C)	Liquidado (D)	% Execução (E = D/A)
Construção de Terminais de Ônibus (1095)	R\$ 97.300.370,00	R\$ 34.127.497,13	R\$ 12.509.137,71	R\$ 10.422.700,47	10,7%
Acessibilidade, Ampliação, Reforma e Requalificação de Terminais de Ônibus (1096)	R\$ 5.246.785,00	R\$ 62.963,90	R\$ 56.963,90	R\$ 56.963,90	1,1%
Ampliação, Reforma e Requalificação de Cicloviás, Ciclofaixas e Ciclorrotas (1098)	R\$ 8.992.681,00	R\$ 992.681,00	R\$ 211.707,20	R\$ 211.707,20	2,4%
Construção de Corredores de Ônibus (1099)	R\$ 501.396.297,00	R\$ 66.938.138,33	R\$ 33.603.492,58	R\$ 23.605.459,91	4,7%
Ampliação, Reforma e Requalificação de Corredores de Ônibus (1100)	R\$ 41.116.074,00	R\$ 63.554.297,51	R\$ 50.694.009,86	R\$ 50.694.009,86	123,3%
Ações para modernização do sistema de transportes (3704)	R\$ 13.700.000,00	R\$ 6.200.000,00	R\$ 6.200.000,00	R\$ 5.344.378,80	39,0%
Aumento de Capital da SPTrans (3745)	R\$ 14.095.811,00	R\$ 3.811.457,00	R\$ 3.570.485,83	R\$ 3.570.485,83	25,3%
Manutenção e Operação do Policiamento de Trânsito (4656)	R\$ 44.144.500,00	R\$ 33.704.330,00	R\$ 27.133.815,23	R\$ 27.014.212,23	61,2%



Operação e Manutenção da Sinalização do Sistema Viário (4658)	R\$ 70.068.481,00	R\$ 71.718.481,00	R\$ 71.718.477,00	R\$ 67.056.571,29	95,7%
Operação e manutenção do sistema municipal de transporte coletivo (4700)	R\$ 339.003.646,00	R\$ 338.465.780,16	R\$ 338.464.778,66	R\$ 326.811.366,12	96,4%
Compensações tarifárias do sistema de ônibus (4701)	R\$ 2.101.083.016,00	R\$ 3.319.311.376,46	R\$ 3.319.311.070,40	R\$ 3.319.311.070,40	158,0%
Serviços de Engenharia de Tráfego (4702)	R\$ 718.430.642,00	R\$ 801.792.658,80	R\$ 797.491.848,76	R\$ 796.599.753,90	110,9%
Operação e Manutenção do Controle e Fiscalização de Tráfego (4703)	R\$ 139.200.000,00	R\$ 143.255.147,89	R\$ 141.980.102,26	R\$ 128.030.436,76	92,0%
Manutenção e Operação Semafórica (6841)	R\$ 33.402.558,00	R\$ 33.902.558,00	R\$ 31.761.677,51	R\$ 31.761.677,51	95,0%
<b>Total</b>	<b>R\$ 4.127.180.861,00</b>	<b>R\$ 4.917.837.367,18</b>	<b>R\$ 4.834.707.566,9</b>	<b>R\$ 4.790.490.794,18</b>	<b>116,0%</b>

Fonte: Ábaco (sistema de informações do TCM) (Consulta em 13.03.19)

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

O quadro a seguir identifica a execução do orçamento do programa no exercício de 2018.

Quadro 3.4 – Programa DPD – Projetos/Atividades

Projeto/Atividade	LOA aprovada (A)	LOA atualizada (B)	Empenhado (C)	Liquidado (D)	% Execução (E = D/A)
Transporte de Pessoas com Deficiência ou Mobilidade Reduzida - ATENDE (4705)	R\$ 87.028.975,00	R\$ 85.228.764,67	R\$ 85.228.760,42	R\$ 83.657.930,59	96,1%
<b>Total</b>	<b>R\$ 87.028.975,00</b>	<b>R\$ 85.228.764,67</b>	<b>R\$ 85.228.760,42</b>	<b>R\$ 83.657.930,59</b>	<b>96,1%</b>

Fonte: Ábaco (sistema de informações do TCM) (Consulta em 13.03.19)



A avaliação de tais programas, no tocante à gestão, leva em conta aspectos como eficiência, eficácia e economicidade. Já em relação às metas alcançadas procurar-se-á averiguar a efetividade de tais resultados.

### 3.2.1. Programa “Melhoria da Mobilidade Urbana Universal”

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

Para tanto, o PPA tratou de estabelecer uma série de metas físicas a serem perseguidas ao longo de sua vigência.

Em sua grande maioria, metas associadas à consecução de projetos.

É sem dúvida o principal programa da Função Transportes, uma vez que, sozinho, responde por **96%**<sup>3</sup> dos recursos previstos para a mesma no PPA 2018-2021.

O quadro, a seguir, trata de identificar as metas previstas no PPA, bem como os resultados alcançados depois de exaurida sua vigência.

Quadro 3.5 – Programa Melhoria da Mobilidade Urbana Universal

Programa Melhoria da Mobilidade Urbana Universal								
Projetos	Medida	FÍSICO			FINANCEIRO (em Reais)			
		Planejado	Realizado (%)		Planejado	Realizado (%)		
			Ano	Acumulado		Ano	Acumulado	
Construção de Terminais de Ônibus (1095)	Un <sup>4</sup>	1	1,2%	1,2%	R\$ 103.200.000	3,8%	3,8%	
Construção de Corredores de Ônibus (1099)	Un <sup>5</sup>	1	13,8%	13,8%	R\$ 187.476.476	10,6%	10,6%	
	Un <sup>6</sup>	4	0,1%	0,1%	R\$ 193.503.767	0,0%	0,0%	
<b>Total da Função</b>					<b>R\$ 484.180.243,0</b>	<b>4,9%</b>	<b>4,9%</b>	

Fonte: SMT / SIURB / SPObras / Ábaco (sistema de informações do TCM) (Consulta em 13.03.19)

Os dados indicam que apenas 02 (duas) das 14 (quatorze) ações do Programa de Melhoria da Mobilidade Urbana Universal (quadro 3.3), que tiveram execução no exercício de 2018, possuíam metas físicas associadas, ambas relacionadas a projetos (despesas de capital).

<sup>3</sup> Vide Gráfico 3.1.

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

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

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



A seguir são apresentados comentários acerca de tais projetos.

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

A ação prevê como **meta a construção do terminal de ônibus Itaquera.**

A obra do terminal **avançou 1,2% no exercício de 2018**, segundo informado pela São Paulo Obras (SPObras).

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

A ação prevê como **meta a construção dos corredores de ônibus Itaquera I e II.**

A obra dos corredores **avançou 13,8% no exercício de 2018**, segundo informado pela São Paulo Obras (SPObras).

A ação prevê como **meta**, ainda, a **construção do corredor de ônibus Capão Redondo.**

Segundo informado pela São Paulo Obras (SPObras), **não houve no exercício de 2018 a execução de obra, apenas a “elaboração de material técnico”, que representa uma evolução de 0,1%.**

Por fim, ao se analisar o nível de execução de 2018 das metas estabelecidas no PPA, observou-se a baixa aplicação de recursos em despesas de capital, apenas **1,9%** do total de valores liquidados do programa<sup>7</sup> e, conseqüentemente, baixo nível de execução dos projetos previstos no plano.

#### **a) Gestão / Execução Orçamentária**

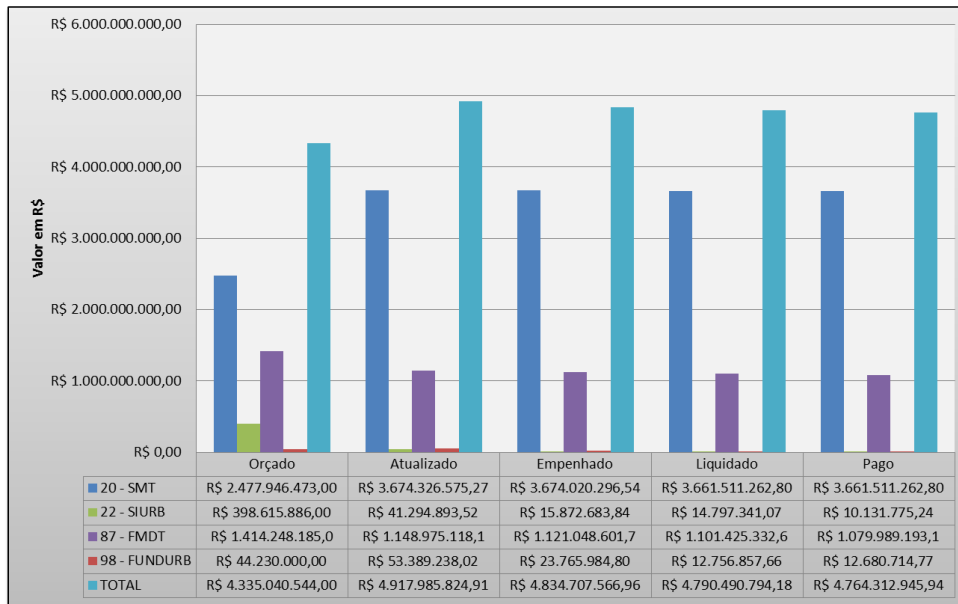
O orçamento do programa de Melhoria da Mobilidade Urbana Universal do exercício de 2018 foi gerido/executado em 04 (quatro) unidades orçamentárias, a saber: Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes (SMT), Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras (SIURB), Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB) e o Fundo Municipal de Desenvolvimento de Trânsito (FMDT).

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

---

<sup>7</sup> Total de Despesas de Capital do Programa de Melhoria da Mobilidade Urbana Universal, à exceção do aumento de Capital da SPTrans, dividido pelo Total Liquidado do referido Programa (R\$ 90.335.220,14 / R\$ 4.790.480.794,18)

**Gráfico 3.2 – Gestão do Programa Melhoria da Mobilidade (2018)**



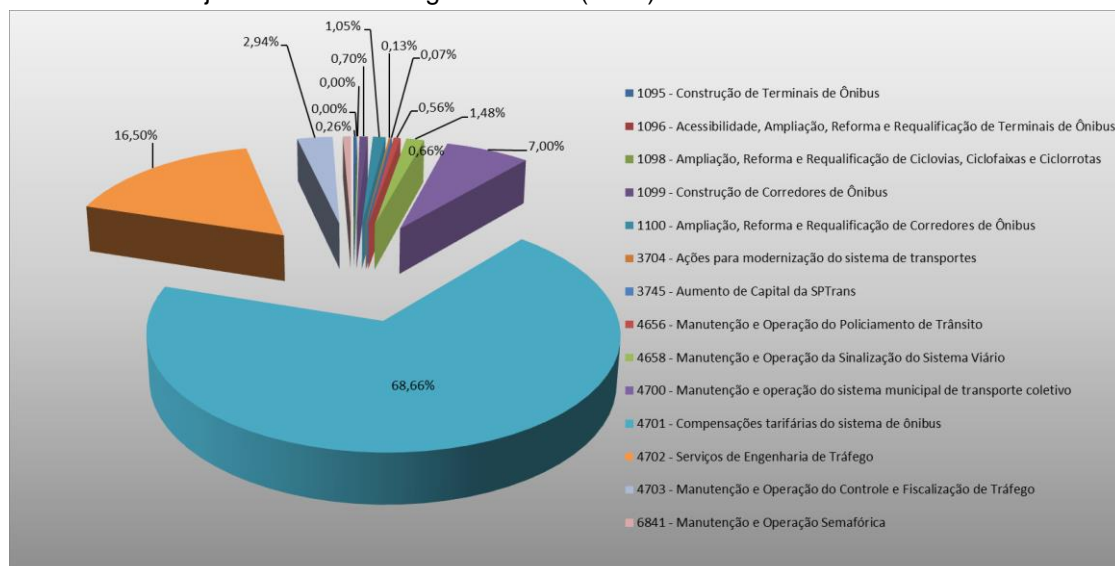
Fonte: Ábaco (sistema de informações do TCM) (Consulta em 13.03.19)

Tomando por base os valores liquidados, é possível observar que 76,4% dos recursos do programa foram utilizados pela SMT, e outros 22,9% foram utilizados por meio do FMDT, fundo gerido pela SMT. Isso indica que **a SMT foi gestora/executora de 99% dos recursos do programa.**

Uma vez identificados os responsáveis pelos gastos, o passo seguinte é saber onde foram aplicados esses recursos.

É o que nos mostra o gráfico a seguir<sup>8</sup>.

**Gráfico 3.3 – Objeto de Gastos Programa MMU (2018)**



Fonte: Ábaco (sistema de informações do TCM) (Consulta em 13.03.19)

<sup>8</sup> O gráfico toma por base os valores empenhados.



O gráfico indica que a maior fatia dos gastos do programa corresponde a ação **“Compensações tarifárias do sistema de ônibus”**, que respondeu por **68,6% dos recursos executados**.

Esta ação corresponde aos subsídios transferidos pelo município aos operadores do sistema municipal de transporte coletivo de passageiros. Destaca-se que em 2018, as empresas de ônibus receberam **R\$ 3.319.311.070,40<sup>9</sup>** a título de compensações tarifárias.

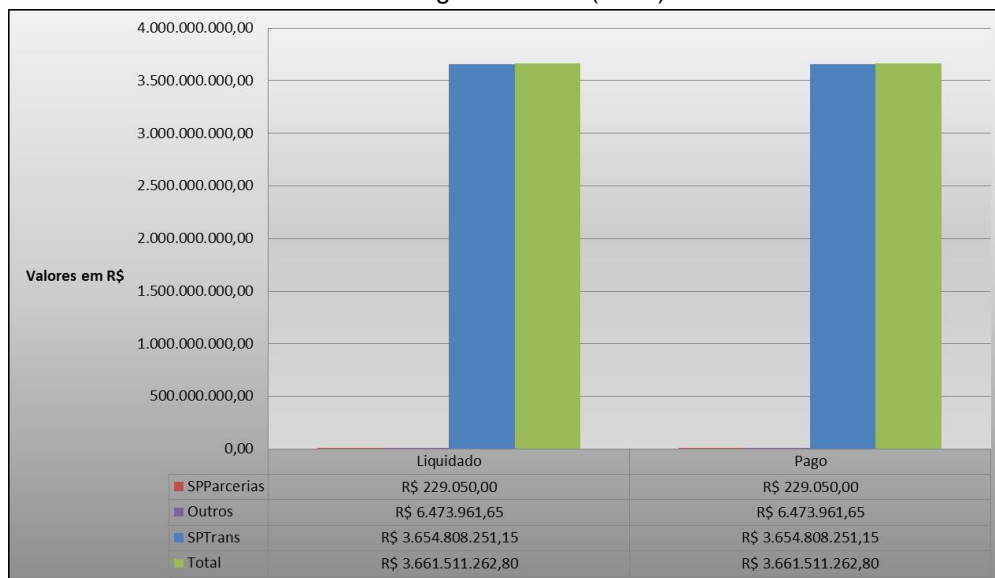
A segunda maior despesa, **“Serviços de engenharia de tráfego”**, respondeu por **16,5%** dos gastos da função, seguida das despesas com a **“Manutenção e Operação do Sistema municipal de transporte coletivo”**, com **7,0%** de participação.

Grande parte dos produtos/serviços adquiridos na execução possui origem em empresas controladas pelo próprio município.

No caso dos **recursos do programa executados pela SMT, 99,8% foram destinados às empresas do município**.

É o que mostra o gráfico a seguir.

Gráfico 3.4 – Gastos da SMT no Programa MMU (2018)

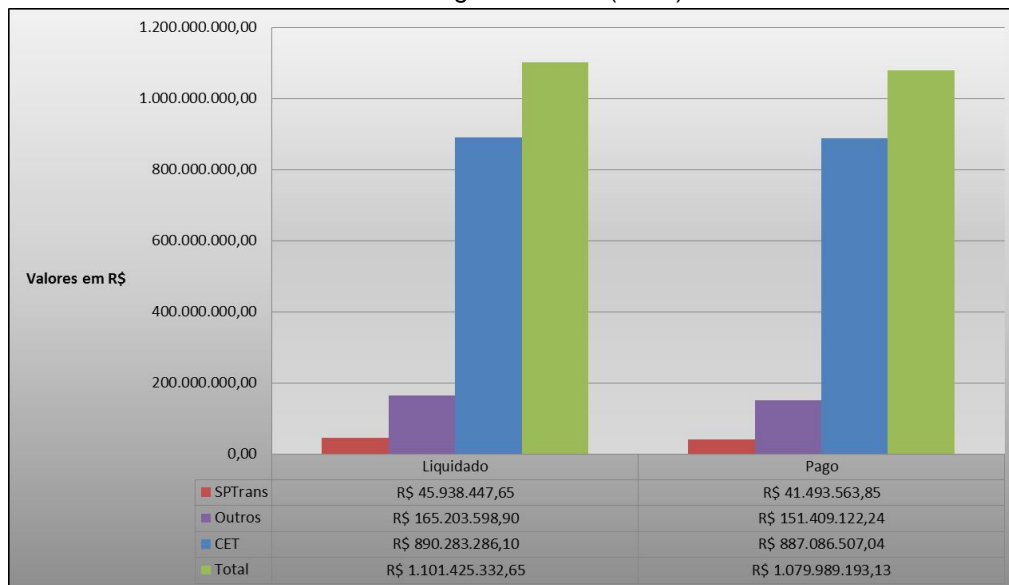


Fonte: Ábaco (sistema de informações do TCM) (Consulta em 13.03.2019)

Situação semelhante à verificada em relação aos recursos do FMDT, é o que mostra o gráfico a seguir.

<sup>9</sup> Valores liquidados.

Gráfico 3.5 – Gastos do FMDT no Programa MMU (2018)



Fonte: Ábaco (sistema de informações do TCM) (Consulta em 13.03.2019)

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

- O programa de Melhoria da Mobilidade Urbana Universal é um dos maiores programas do município;
- Os recursos do programa estão maciçamente concentrados em torno de 02 (duas) ações, Compensações tarifárias do sistema de ônibus e Serviços de engenharia de tráfego;
- A Secretária Municipal de Mobilidade e Transportes (SMT), na prática, exerce o papel de intermediária de recursos, entre o Tesouro municipal e as empresas SPTrans e CET, entidades essas que são as gestoras de fato do programa; e
- A maior parte dos recursos do programa tem como destino a cobertura do deficit do Sistema de Transporte, o que ocorre por meio das “compensações tarifárias”.

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

## b) Indicadores de Desempenho

A avaliação do desempenho do programa, em especial sob o aspecto da qualidade dos produtos e serviços ofertados à sociedade, tem sido feita de duas formas distintas, pela própria administração pública e por entidades da sociedade civil organizada.



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

Neste relatório, também foram trazidos alguns resultados da pesquisa de mobilidade urbana apresentados pela Rede Nossa São Paulo e pelo Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística (Ibope).

## **b.1) Manutenção e Operação do Sistema Municipal de Transporte Coletivo**

### **b.1.1) Índice de Cumprimento de Viagens (ICV)**

O descumprimento de viagens, cometido reiteradamente, e que consta entre as principais reclamações dos usuários, compromete a segurança e a confiabilidade do Sistema Municipal de Transporte Coletivo, além de acarretar ganhos indevidos às empresas operadoras do Sistema. Essa situação caracteriza deficiência grave na prestação dos serviços e tem como principais causas a abrangência da fiscalização eletrônica aplicada apenas aos finais de semana/feriados e em 01 dia útil por semana, e o valor irrisório das penalidades aplicadas.

Em atendimento à L.M. nº 14.173/06 a SPTrans realiza avaliação em relação ao transporte coletivo de passageiros, sob o aspecto “Nível Médio de Pontualidade por Empresa”, por meio do indicador denominado “Índice de Cumprimento de Viagens (ICV)”, indicador que revela o nível de regularidade dos serviços prestados pelas operadoras do sistema (empresas de ônibus) nos dias úteis, sábados e domingos, a partir dos dados do Sistema Integrado de Monitoramento (SIM).

O quadro a seguir apresenta dados históricos relativos ao ICV.

Quadro 3.6 – Índice de cumprimento de viagens (ICV)

<b>Média Geral</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
Subsistemas Estrutural e Local	89,0%	90,0%	89,0%	90,0%	91,0%	93,0%

Fonte: Relatórios Operacionais da SPTrans.

Em 2018, o ICV médio do sistema foi superior aos apurados nos anos de 2013 a 2017. No entanto, esse indicador sozinho não demonstra a realidade operacional, pois nem todas as empresas operadoras apresentaram o mesmo desempenho, evidenciando-se, inclusive, índices bem abaixo da média de 2018 (93,0%), comprometendo a confiabilidade do Sistema. Os piores desempenhos em 2018 foram os a seguir identificados:



- Subsistema Estrutural - piores índices: Tupi (área 6) 79,0%; VIP (área 3) 87,0%; Cidade Dutra (área 6) 87,0%; e Expandir (área 3) 88,0%;
- Subsistema Local - piores índices: Imperial (área 5) 81,0%; Upbus (área 3) 85,0%; e AlfaRodobus (área 8) 89,0%.

Além disso, ressalta-se que a verificação apenas do índice global de ICV pode trazer limitações nas análises. Apesar de algumas empresas apresentarem valores globais de ICV dentro da normalidade, há diversos casos de linhas problemáticas, com notas baixas para o ICV individualmente, caracterizando a ocorrência de uma compensação, sendo que em algumas linhas constata-se viagens acima da quantidade definida na Ordem de Serviço Operacional (OSO), enquanto em outras muito abaixo. Essa situação requer aprimoramento dos procedimentos de acompanhamento e fiscalização por parte da SPTrans.

Constatamos que o descumprimento de viagens foi recorrente em todo o período de janeiro a setembro de 2018, sendo que foram descumpridos cerca de 2 milhões de viagens, apenas em dias úteis, o que corresponde a 38,6 milhões de quilômetros não operados pelas empresas, sem ocasionar qualquer desconto na remuneração. Esta quilometragem não operada representa aproximadamente R\$ 145 milhões relativos aos custos variáveis pagos injustificadamente às empresas no período.

Entre as principais reclamações dos usuários correlacionadas com os descumprimentos de viagens constam “Intervalo excessivo da linha”, “Descumprimento de partida no ponto inicial/final” e “Demora na partida do ônibus”, evidenciando-se os seus reflexos negativos.

As diferenças na quilometragem mensal de referência fazem com que a Planilha de Custos do Sistema perca seus parâmetros, os quais devem estar sempre o mais próximo da realidade operacional das empresas.

### **b.1.2) Fiscalização dos Cumprimentos de Partidas**

É necessária a utilização do Sistema Integrado de Monitoramento (SIM) para acompanhamento e fiscalização dos cumprimentos de partidas, inclusive em dias úteis, tendo em vista a pouca eficiência em fazê-lo por meio da atuação dos agentes da SPTrans, frente à tecnologia disponível nos sistemas integrados de monitoramento.



Nos contratos do subsistema estrutural e do subsistema local não há previsão expressa de sanção por descumprimento de viagens, mas apenas remissão às penalidades previstas no Regulamento de Sanções e Multas (Resam), o qual é anexo dos contratos.

São previstas duas penalidades por descumprimento de partidas no Resam, a de código G-48 (com base na constatação de agentes de fiscalização da SPTrans) e a de código G-64 (através da utilização do Sistema Integrado de Monitoramento – SIM).

Em linhas gerais, devido à restrição de pessoal da SPTrans, é impossível haver a fiscalização e controle diário da frequência de todas as linhas, em relação ao procedimento de aplicação da penalidade código G-48, e mesmo as linhas recorrentemente problemáticas e que concentram um grande número de partidas diárias também deixam de ter a devida fiscalização.

Além disso, aproximadamente 29% dos recursos interpostos contra a aplicação da penalidade G-48 são considerados procedentes ou parcialmente procedentes, demonstrando que os meios utilizados para aplicação da penalidade são ineficazes.

A limitação da fiscalização realizada pelos agentes da SPTrans fica evidente ao se observar a baixa quantidade de penalidades aplicadas com o código G-48, a despeito da grande quantidade de viagens descumpridas demonstrada pelo SIM.

Ocorre que a fiscalização eletrônica realizada pelo SIM para fins de aplicação da penalidade G-64 se dá apenas aos sábados, domingos e feriados e, recentemente, passou a ser realizada em um dia útil da semana. Assim, durante os demais dias úteis, ainda se aplica apenas a penalidade G-48.

Mesmo na ocorrência da aplicação de penalidades, estas se mostram irrisórias quando comparadas ao custo que as empresas incorrem para realizar as viagens e à perda da qualidade dos serviços aos usuários (superlotação, intervalos excessivos etc.).

### **b.1.3) Intervalo Prolongado entre Partidas e Pontualidade**

Como consequência dos descumprimentos de viagens, os usuários ficam sujeitos a intervalos prolongados entre partidas, para os quais não há procedimentos que efetivamente fiscalizem a sua ocorrência.



Exames realizados por amostragem evidenciaram intervalos prolongados entre partidas, destacando-se a ocorrência de diversos intervalos superiores a uma hora.

Essas irregularidades cometidas reiteradamente pelos operadores estão entre as principais reclamações dos usuários do Sistema de Transporte, caracterizando grave deficiência na prestação dos serviços.

O Sistema Integrado de Monitoramento (SIM) não é utilizado para aplicação de multas quanto aos intervalos prolongados entre partidas e, considerando o tamanho do Sistema, com aproximadamente 1.300 linhas e 14.000 veículos, somente com a utilização de ferramenta de tecnologia da informação haverá a efetiva fiscalização e a consequente aplicação de multas pelo seu descumprimento.

Em atendimento à L.M. nº 14.173/06, a SPTrans, em relação ao “Nível Médio de Pontualidade por Empresa”, também apurou o nível de regularidade dos serviços representado pelo Índice de Pontualidade das Partidas Realizadas (IPP), a partir dos dados do Sistema Integrado de Monitoramento (SIM). O cálculo consiste na relação entre as partidas realizadas e programadas, sendo adotada uma tolerância de 3 minutos, para mais ou para menos, em relação aos horários programados.

Em 2018, o índice médio de pontualidade foi de 62,0% (59,0% em 2017), destacando-se os piores indicadores de 2018:

- Sambaíba – área 2 do Subsistema Estrutural: índice de 51,0%;
- VIP - área 3 do Subsistema Estrutural: índice de 47,0%;
- Imperial - área 5 do Subsistema Local: índice de 44,0%;
- Tupi - área 6 do Subsistema Estrutural: índice de 44,0%.

Os baixos índices de pontualidade, juntamente com as ocorrências de intervalos prolongados entre partidas, comprometem a confiabilidade do Sistema de Transporte.

#### **b.1.4) Ocupação das Linhas**

Há falhas sistemáticas na especificação do serviço decorrentes de superestimação da oferta de lugares ou por má definição da correta tecnologia veicular para as características das linhas, ocasionando ineficiência operacional com consequente aumento dos custos do Sistema.



Constatamos que em nenhum momento do mês de setembro 2018 se atingiu, sequer, 50% de ocupação das linhas, considerando-se a média diária.

Assim, da análise destacam-se as seguintes observações:

- Falta de efetividade no rearranjo operacional das linhas, tendo em vista o excesso de oferta de lugares, ao longo do mês para um dado nível de demanda;
- Como decorrência da má especificação do serviço, as quilometragens programadas na Ordem de Serviço Operacional (OSO) deveriam estar abaixo das atualmente vigentes, sendo dever da Administração suscitar o reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos, tendo em vista se tratar de importante fator para definição dos custos variáveis do serviço;
- A má especificação do serviço, aliada aos descumprimentos de viagens, permitem às empresas a obtenção de lucros extraordinários, onerando a municipalidade, que já compromete parcela significativa do seu orçamento com compensações tarifárias para fechar a conta do Sistema.

#### **b.1.5) Idade da Frota**

A idade média da frota vem aumentando ano a ano, impactando diretamente nas condições de segurança, conforto e mobilidade aos seus condutores e usuários.

##### Idade Média da Frota - Subsistema Estrutural

Os contratos de concessão, encerrados em julho de 2018, determinavam idade média máxima de 05 anos para a frota de veículos. Nos atuais contratos emergenciais não há determinação de idade média máxima.

Não obstante, apresentamos, a seguir, a idade média da frota do subsistema estrutural nos meses de dezembro de 2013 a 2018:

Quadro 3.7 – Idade Média - Estrutural

<b>Mês/Ano</b>	<b>Idade Média - Anos</b>
Dezembro 2013	05 anos e 08 meses
Dezembro 2014	05 anos e 02 meses
Dezembro 2015	05 anos e 05 meses
Dezembro 2016	05 anos e 08 meses
Dezembro 2017	06 anos
Dezembro 2018	06 anos e 01 mês

Fonte: Relatórios Operacionais da SPTtrans.

A idade média da frota do subsistema estrutural tem aumentado, atingindo, em dezembro de 2018, 06 anos e 01 mês. As piores idades médias, por área, são:



- Área 5 (Via Sul) – 07 anos e 03 meses;
- Área 3 (Consórcio Plus: empresas VIP e Expandir) – 06 anos e 08 meses.

Individualmente, as empresas Transkuba (área 7), Via Sul (área 5) e VIP (área 7) apresentam as piores idades médias.

Mesmo não representando mais um descumprimento contratual, o aumento da idade média desse subsistema é preocupante, por impactar diretamente nas condições de segurança, conforto e mobilidade aos seus condutores e usuários e, ademais, no cálculo da depreciação e remuneração do capital de veículos a frota média considerada é de 05 anos, ou seja, paga-se por uma frota de 5 e recebe uma frota de 6 anos.

#### Idade Média da Frota - Subsistema Local

Nesse subsistema nunca foi determinado contratualmente idade média máxima para a frota. Não obstante, apresentamos, a seguir, a idade média da frota nos meses de dezembro de 2013 a 2018:

Quadro 3.8 – Idade Média - Loical

Mês/Ano	Idade Média - Anos
Dezembro 2013	03 anos e 10 meses
Dezembro 2014	04 anos e 02 meses
Dezembro 2015	04 anos e 06 meses
Dezembro 2016	05 anos
Dezembro 2017	05 anos
Dezembro 2018	04 anos e 11 meses

Fonte: Relatórios Operacionais da SPTrans.

A idade média da frota do subsistema local atingiu, em dezembro de 2018, 04 anos e 11 meses. As piores idades médias, por área, são:

- Área 5 (Imperial e Movebuss) – 05 anos e 05 meses;
- Área 8 (Transcap e Alfa Rodobus) – 04 anos e 10 meses.

Individualmente, as operadoras Imperial (área 5.1), Spencer (área 2.0), UPBus (área 3.1) e Spencer (área 1.0) apresentam as piores idades médias.

O envelhecimento da frota do subsistema local tem ocasionado níveis elevados de reprovação quando se trata da inspeção mecânica amostral e de reprovação nas inspeções de emissão de poluentes.



### Idade máxima dos veículos permitida contratualmente

Os contratos emergenciais do subsistema estrutural proíbem a inclusão e a prestação dos serviços com veículo cuja idade ano/modelo do chassi seja superior a 10 (dez) anos. De acordo com a SPTrans, em 17.09.18, havia 479 veículos no subsistema estrutural com idade acima de 10 anos.

No caso do subsistema local os veículos observarão o ano/modelo do chassi não superior a 10 (dez) anos para os ônibus e midiônibus, e para os miniônibus esse limite é de 7 (sete) anos. De acordo com a SPTrans, em 17.09.18, havia 138 miniônibus com idade acima de 7 anos, e 03 ônibus com idade acima de 10 anos.

A inspeção veicular extraordinária realizada pela SPTrans, que permite que veículos com idade acima do limite permitido contratualmente continuem operando, vem sendo adotada repetidamente, de forma que deixou de ser extraordinária, resultando em ganhos financeiros para os operadores do Sistema.

#### **b.1.6) Vistoria Veicular Realizada pela SPTrans**

A frota do subsistema local apresenta níveis elevados de reprovação (23,2% no 2º semestre/2018) nas inspeções mecânicas amostrais.

Também a frota de veículos que prestam serviços a pessoas com necessidades especiais no Sistema (Atende) apresenta índices elevados de reprovação nas vistorias (24,1% no 2º semestre/2018).

Inspeções Mecânicas Amostrais – Subsistema Estrutural: Em 1ª Inspeção, a reprovação foi de 10,9% no 1º semestre/2018, caindo para 10,0% no 2º semestre. Não obstante, cabe ressaltar que os índices ainda são superiores ao apurado no 1º semestre/2015 (8,3% de reprovação).

Inspeções Mecânicas Amostrais – Subsistema Local: Em 1ª Inspeção, esse subsistema permanece apresentando níveis elevados de reprovação (21,1% no 1º semestre/18; e 23,2% no 2º semestre). Essa situação se mostra preocupante, pois justamente os índices obtidos com as inspeções amostrais revelam o resultado verificado com o veículo em operação sendo, portanto, um resultado mais próximo do nível real de manutenção das empresas.

Emissões de Poluentes: Destaca-se a situação do subsistema local, no 1º semestre de 2018 apresentou reprovação de 6,9% na 1ª Inspeção, reprovação que caiu para 5,0% no 2º



semestre. Nesse tipo de inspeção considera-se reprovada a operadora que obtiver índice de reprovação acima de 6,0% da amostra inspecionada.

Serviço de Atendimento Especial (Atende): Os índices de reprovação em 1ª Inspeção são elevados, 27,9% no 1º semestre/2018 e 24,1% no 2º semestre.

### **b.1.7) Velocidade Média Mensal nos Corredores de Ônibus**

O aumento da velocidade média nos corredores é imprescindível para a melhoria do Sistema de Transporte Coletivo e da Mobilidade Urbana, principalmente em relação ao pico da tarde.

De acordo com os parâmetros adotados pela SPTrans, a velocidade é considerada rápida quando igual ou superior a 20 km/h, moderada entre 15 e 19,99 km/h, e lenta (abaixo de 15 km/h).

Em 2018, a velocidade média no pico da manhã se apresenta, na maioria dos 12 corredores exclusivos, classificada como rápida ou moderada, enquanto no pico da tarde a maioria ainda está classificada como moderada.

O Expresso Tiradentes tem a maior média do período, 44,68 km/h (pico da manhã) e 41,32 km/h (pico da tarde), por possuir total segregação das vias comuns de tráfego.

Destacam-se os seguintes corredores com velocidade média considerada moderada, no período de janeiro a dezembro de 2018 (média dia útil):

Quadro 3.9 - Velocidade Média nos Corredores – Média Dia Útil

<b>Corredor</b>	<b>Velocidade Média Janeiro a Dezembro de 2018 (km/h)</b>
Pirituba - Lapa - Centro (B/C Manhã)	17,8
Pirituba - Lapa - Centro (C/B Tarde)	15,4
Campo Limpo - Rebouças - Centro (C/B Tarde)	17,5
Itapecerica – João Dias – Santo Amaro (B/C Manhã)	17,5
Itapecerica - João Dias - Santo Amaro (C/B Tarde)	16,6
Jardim Ângela - Guarapiranga - Santo Amaro (C/B Tarde)	16,5
Santo Amaro – Nove de Julho – Centro (C/B Tarde)	17,5
Berrini (C/B Tarde)	15,5
Vereador Jose Diniz – Ibirapuera – Santa Cruz (C/B Tarde)	17,4

Fonte: Relatório Operacional Transporte em Número da SPTrans.



Os corredores de ônibus são estruturas essenciais para dar prioridade aos ônibus sobre o transporte individual.

Entre os aspectos a serem avaliados pela Administração para aumento da velocidade média, destacamos a sobreposição de linhas, problemas na pavimentação das vias, necessidade de maior fiscalização para inibir a invasão por veículos não autorizados, trânsito de táxis, ineficácia do sistema de semáforos inteligentes e deficiências na sinalização.

## b.2) Serviços de Engenharia de Tráfego

### b.2.1) Fluidez do Trânsito

Há necessidade de modernização e ampliação da medição de congestionamentos com uso de tecnologia moderna, visando obter níveis mais fidedignos. Em 2018, os indicadores de lentidão relativos ao pico da manhã apresentaram elevação significativa.

A Lentidão no Trânsito é um dos indicadores utilizados pela CET no processo de avaliação da qualidade do tráfego, com utilização de duas variáveis: km de lentidão e percentual (%) de vias com lentidão.

Reiteramos que o Índice de Lentidão no Trânsito, divulgado pela CET, representa ferramenta ultrapassada para acompanhamento e gestão do trânsito, tendo em vista que: 1) a extensão considerada corresponde a apenas 868 km (pouco mais de 5,0% do viário existente no Município); 2) uma das fontes de dados, as câmeras – Circuito Fechado de Televisão (CFTV) tem percentual de funcionamento muito aquém da capacidade, abaixo de 35,0%.

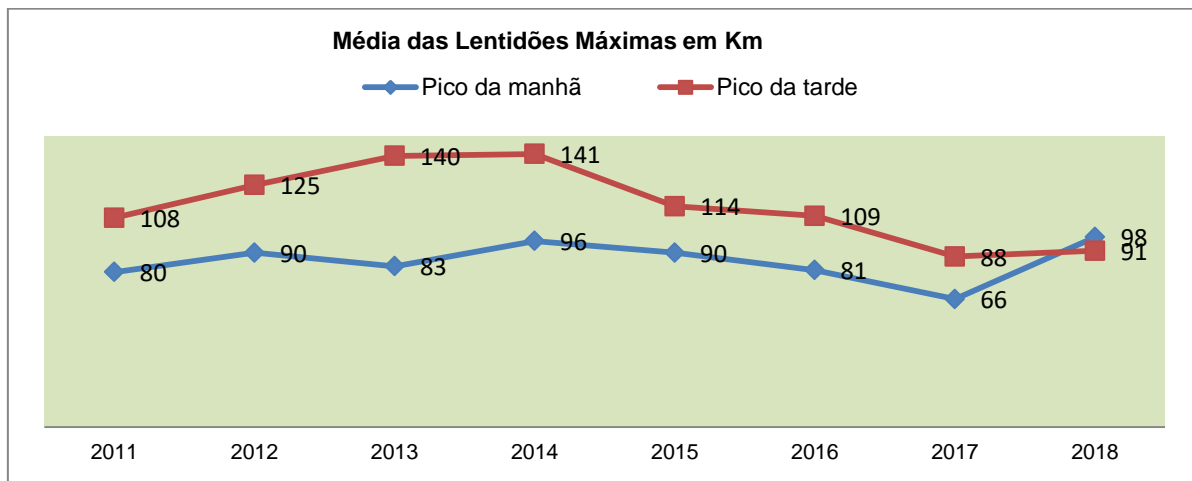
Quadro 3.10 – Média de Lentidão nos dias úteis

Pico da Manhã – 07h00 às 10h00 (média das lentidões máximas)								
Lentidão	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
km	80	90	83	96	90	81	66	98
Percentual (%)	9,2	10,4	9,6	11,1	10,3	9,3	8,0	11,2
Pico da Tarde – 17h00 às 20h00 (média das lentidões máximas)								
Lentidão	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
km	108	125	140	141	114	109	88	91
Percentual (%)	12,5	14,4	16,1	16,3	13,2	12,5	10,1	10,3

Fonte: Relatórios operacionais da CET (2018).

O gráfico, a seguir, apresenta a média da lentidão máxima em Km:

Gráfico 3.6 – Lentidão em km



Fonte: Relatórios operacionais da CET (2018).

A lentidão média em 2018 no pico da manhã, 98 km, é 16,7% superior à média dos anos de 2011 a 2017, 84 km. A lentidão média em 2018 no pico da tarde, 91 km, é 22,9% inferior à média dos anos de 2011 a 2017, 118 km. Segundo a CET, a variação nos índices de lentidão decorre de vários fatores, tanto intrínsecos ao sistema viário e de transportes, como aos extrínsecos, relacionados com as atividades da sociedade em geral, sendo que alguns são sazonais ou pontuais, enquanto outros exercem sua influência por períodos de tempo longos: nível de atividade econômica, ocorrências no sistema viário ou no sistema de transporte público, preço dos combustíveis etc.

A Empresa relata que em 2018 ocorreram sinistros de vulto no sistema viário como, por exemplo, a queda do viaduto sobre a CPTM na Marginal Pinheiros, as interdições da Ponte do Limão e do acesso da Marginal Tietê para a Rodovia Presidente Dutra, impactando fortemente nos índices de lentidões. Registra, ainda, 18 ocorrências que influenciaram o índice de lentidão no pico da manhã, entre elas, acidentes com vítimas, chuvas, alagamentos, carreatas de taxistas.

Por fim, a CET conclui para uma alteração significativa nos resultados de medições de filas de trânsito lento na cidade, comportamento que exige estudos mais aprofundados, alguns já sendo realizados segundo a Empresa.

### b.2.2) Mortes no Trânsito da Cidade de São Paulo

Após sucessivas quedas nos índices de mortes no trânsito, em 2018 verificou-se pequeno aumento em relação aos índices apurados em 2017. Destaca-se o aumento do número de mortes de motociclistas em 2018.

Gráfico 3.7 – Mortes no Trânsito



Fontes: Relatórios operacionais da CET.

(\*) Indicador de Desempenho Relativo à Qualidade dos Serviços Públicos - L.M. nº 14.173/06.

Calculado com base nos últimos 12 meses (acumulado).

Ressalta-se que no Programa de Metas 2017-2020 consta como meta a redução do índice de mortes a cada 100 mil habitantes para 6 (até 2020).

A seguir, constam os totais de mortes no período de 2008 a 2018:

Quadro 3.11 - Mortes no Trânsito por tipo de Usuário (nº absoluto de mortes)

Ano	Pedestres	Motoristas e Passageiros	Motociclistas	Ciclistas	Total
2008	670	246	478	69	1.463
2009	671	222	428	61	1.382
2010	630	200	478	49	1.357
2011	617	187	512	49	1.365
2012	540	201	438	52	1.231
2013	514	200	403	35	1.152
2014	555	207	440	47	1.249
2015	419	172	370	31	992
2016	369	173	332	33	907
2017	331	118	311	37	797
2018	349	115	366	19	849

Fontes: Relatórios operacionais da CET.

Em 2018 o número de mortes de motociclistas aumentou 17,7% em relação a 2017, sendo que o índice de mortes por 10 mil motocicletas passou de 2,68, em 2017, para 3,03 em 2018.



### b.3) Rede Nossa São Paulo - Pesquisa sobre Mobilidade Urbana

A avaliação sobre a Mobilidade Urbana na Cidade de São Paulo é negativa. Destaca-se o fortalecimento do transporte individual ao invés do transporte público coletivo, em descompasso com os objetivos pretendidos pela Administração Pública Municipal, consignados nos seus instrumentos de planejamento.

Em setembro de 2018, foram divulgados os resultados da 12ª Pesquisa de Mobilidade Urbana, realizada pela Rede Nossa São Paulo e pelo Ibope Inteligência, com destaque para as seguintes conclusões:

**Transporte público enfraquecido:** Ainda que se mantenha como opção de transporte da maioria dos paulistanos, o transporte público de São Paulo parece estar sendo enfraquecido, sobretudo pela percepção de perda de qualidade da estrutura dos ônibus municipais, abrindo espaço para as alternativas individuais, como o carro de passeio e o transporte particular, como o táxi e por meio de aplicativos.

**Fortalecimento do transporte individual:** Observa-se, então, que o uso frequente do carro se mantém e a disponibilidade em abandoná-lo diminuiu [...]

A pesquisa divulgada pela Rede Nossa São Paulo em 2017 demonstrava que o ônibus municipal era o meio de transporte mais utilizado na cidade de São Paulo para 47% dos entrevistados, sendo que na pesquisa de 2018 o percentual diminuiu para 43%.

Já em relação à utilização do carro, passou de 22% em 2017, para 24% em 2018.

Comparando-se dezembro de 2018 em relação a dezembro de 2013, a frota total de veículos licenciados na Cidade de São Paulo aumentou 16,9%, e no caso específico dos automóveis o aumento foi de 13,9% (dados do Detran/SP), ao passo que a quantidade de passageiros transportados no Sistema Municipal de Transporte Coletivo vem diminuindo.

#### b.3.1) Ônibus Municipais - Percepção dos Entrevistados

Os principais problemas indicados pelos entrevistados em relação aos ônibus municipais foram: Lotação: 25%; Preço da Tarifa: 20%; e Frequência do ônibus: 10%.

Quanto aos principais motivos pelos quais os entrevistados escolhem outros meios de transporte ao invés do uso do ônibus municipal (com maior frequência) os resultados foram os seguintes: Os ônibus são muito cheios: 37%; Utiliza o carro: 32%; e Trajeto do ônibus é muito demorado: 31%.



Da mesma forma como apurado em 2017, em 2018 mais da metade diz ter deixado de realizar visitas e atividades de lazer por conta do preço da tarifa de ônibus.

### **b.3.2) Bicicletas – Percepção dos Entrevistados**

Os principais resultados da avaliação quanto à manutenção das ciclovias na cidade foram os seguintes: Ruim ou Péssimo: 48%; e Regular: 34%.

Fiscalizações realizadas pela Auditoria deste Tribunal revelaram, entre outras constatações, pinturas que foram realizadas em ciclovias e ciclofaixas que se encontram deterioradas, trazendo um aspecto de abandono das vias. O orçamento inicial aprovado para o projeto/atividade “Ampliação, Reforma e Requalificação de Ciclovias, Ciclofaixas e Ciclorrotas” era de R\$ 8.993 mil, mas apenas R\$ 212 mil foram empenhados (2,4%).

Persiste a necessidade de aprimoramento visando minimizar deficiências no projeto de implantação de Ciclovias.

### **b.3.3) Uso do Transporte Particular/Individual**

O uso de transporte público (ônibus municipal, metrô, trem, ônibus fretado/intermunicipal) passou de 65% em 2017 para 59% em 2018, enquanto o transporte particular/individual (carro, a pé, bicicleta, táxi comum e motocicleta) passou de 26% em 2017 para 32% em 2018.

Essa situação corrobora nossos apontamentos, nos últimos anos, de que os usuários dos carros (veículos particulares) não estão migrando para o sistema de transporte coletivo municipal, o qual, inclusive, tem apresentado queda no número de passageiros transportados.

### **b.4) Programa de Metas**

O Programa de Metas é o instrumento que organiza as prioridades do governo nos quatro anos de mandato do Prefeito, conforme exigido pela Lei Orgânica do Município desde 2008.

O programa atual é intitulado “Programa de Metas da Cidade de São Paulo 2017-2020”.

Nele, as prioridades da Administração são traduzidas em metas, projetos, ações estratégicas e indicadores para cada órgão municipal.

O conteúdo do Programa de Metas pode ser alterado ao longo do tempo, mas as modificações precisam ser justificadas e amplamente divulgadas.

Trata-se, portanto, de instrumento voltado para a realização do controle social.



Todas as metas e as ações devem vir acompanhadas de informações suficientes para que a população realize o monitoramento ao longo da gestão, cobrando os resultados pactuados e contribuindo para o seu alcance. Além disso, a lei estabelece a necessidade das metas serem apresentadas de forma regionalizada, considerando as Subprefeituras (atuais Prefeituras Regionais) e Distritos<sup>10</sup>.

Abaixo, identificamos as metas do Programa que se relacionam com a função transportes, efetuamos análise e em seguida apresentamos opinião técnica acerca dos resultados:

- **Meta 25 - “Reduzir o índice de mortes no trânsito para valor igual ou inferior a 6 a cada 100 mil habitantes ao ano até 2020”:**

A meta está relacionada ao compromisso firmado pelo município com a Organização das Nações Unidas (ONU) que era chegar ao final da década com uma redução de ao menos 50% do índice de mortes no trânsito, que na época era de 12 mortes a cada 100 mil habitantes. Dessa forma, espera-se reduzir o índice de mortes no trânsito para valor abaixo de 06 (seis) a cada 100 mil habitantes até o final de 2020.

No biênio 2017-2018 a meta parcial previa uma redução para 6,8 mortes no trânsito para cada 100 mil habitantes.

**Segundo dados da PMSP, a meta 2017-2018 foi atingida<sup>11</sup>, no entanto não são apresentados os relatórios de medição da mesma.**

- **Meta 26 - “Aumentar em 10% a participação dos modos ativos de deslocamento (de bicicleta, a pé e outros modos ativos), até 2020”:**

O objetivo da Prefeitura de São Paulo, no que tange à política de mobilidade e transportes, é promover uma mudança na forma como a população paulistana pensa a mobilidade urbana. É necessário que os transportes individuais e motorizados deixem de ser priorizados e sejam gradativamente substituídos pelo uso combinado de diferentes modais de transporte público (ônibus e transporte sobre trilhos) e que este uso esteja associado a modos ativos de deslocamento (a pé, por bicicleta ou por outros modos ativos) para os trechos iniciais ou finais de deslocamento. A presente meta, juntamente com a meta de aumento do uso do transporte público (Meta 27), traduzem esses objetivos.

<sup>10</sup> <http://planejasampa.prefeitura.sp.gov.br/o-que-e>

<sup>11</sup> “Houve uma redução de 6,56 (em dezembro de 2017) para 6,46 (em abril de 2018) do índice de mortes no trânsito a cada 100 mil habitantes” <http://programademetas.prefeitura.sp.gov.br/meta/34#>.



**Não foram apresentados resultados da avaliação da meta no exercício 2018<sup>12</sup>.**

- **Meta nº 27 - “Aumentar em 7% o uso do transporte público em São Paulo até 2020”:**

A distância média percorrida, em quilômetros, ao ano, por cada munícipe, em viagens com origem e destino no município de São Paulo (por ônibus municipais ou metrô) ou com origem no município e destino na Região Metropolitana de São Paulo (no caso dos trens metropolitanos).

Em consulta ao portal “Planeja Sampa”, canal oficial de divulgação e acompanhamento do programa de metas, não foi possível identificar as **metas** previstas para o exercício de **2018** no uso do transporte público.

Não estão disponíveis os resultados obtidos **no exercício de 2018<sup>13</sup>**.

Nesse sentido, **a avaliação da Meta 27 restou prejudicada.**

- **Meta nº 28 - “Reduzir em 15% (156.649 ton) a emissão de CO<sub>2</sub>, em 50% (37 ton) a emissão de material particulado e em 40% (1.999 ton) a emissão de NO<sub>x</sub> pela frota de ônibus municipais até 2020”:**

O indicador trata da variação percentual da massa de poluentes emitidos ao ano pelo total da frota de ônibus do transporte público municipal, até o ano de 2020, tendo como parâmetros os dados de emissões do início de 2017, para cada um dos seus elementos (dióxido de carbono - CO<sub>2</sub>; material particulado; óxido de nitrogênio - NO<sub>x</sub>).

Para o cálculo da emissão de **material particulado**, estima-se uma emissão de **0,355g / Kg de diesel consumido (veículos com tecnologia EURO III)** ou de **0,086g / Kg de diesel consumido (veículos com tecnologia EURO V)**.

Já para as emissões de **óxido de nitrogênio (NO<sub>x</sub>)**, estima-se uma emissão de **21,23g / Kg de diesel consumido (veículos com tecnologia EURO III)** ou de **8,57g / Kg de diesel consumido (veículos com tecnologia EURO V)**.

Para os cálculos do valor base, foi utilizado o número da frota em dezembro de 2016 (14.462 ônibus).

<sup>12</sup> O indicador da Meta 26 é mensurado por meio de pesquisa quantitativa realizada anualmente. Há informação de que nova pesquisa seria realizada em dezembro de 2018, com a publicação dos dados no próximo balanço. <http://programademetas.prefeitura.sp.gov.br/meta/35>.

<sup>13</sup> “Os dados relativos a 2018 serão publicados no próximo balanço”, <http://programademetas.prefeitura.sp.gov.br/meta/21#!>.



Segundo a PMSP, em **apuração realizada em junho de 2018**, verificou-se que a **emissão estimada de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) aumentou** de 1.019.873 toneladas para 1.021.247 toneladas **(+1,34%)**; a de **material particulado reduziu** de 67 toneladas para 62,48 toneladas **(-6,74%)**; e a de **óxidos de nitrogênio (NO<sub>x</sub>) reduziu** de 4.597 toneladas para 4.392 toneladas **(-4,45%)**.

Ainda segundo a PMSP, a redução teria ocorrido principalmente devido à diminuição da emissão de poluentes pela frota de ônibus, em especial material particulado e óxidos de nitrogênio. Essa redução ocorreu em decorrência da renovação de 764 veículos<sup>14</sup>.

O Plano não especifica uma meta parcial para um dos exercícios que a Meta 28 abrange.

Nesse sentido, **a avaliação da Meta 28 restou prejudicada**.

Em síntese, das 04 (quatro) metas estabelecidas no Programa de Metas 2017-2020 que possuem relação direta com a Função Transportes, apenas a Meta 25, que trata da redução de mortes no trânsito teria sido atingida no tocante ao exercício de 2018. Não foram apresentadas informações sobre o cumprimento da meta 26, em relação ao exercício de 2018, e as demais não apresentam informações suficientes para avaliação do desempenho no exercício.

### **c) Produção de Serviços**

#### **c.1) Manutenção e Operação do Sistema Municipal de Transporte Coletivo**

##### **c.1.1) Passageiros Transportados**

A quantidade de passageiros transportados vem diminuindo. Em 2018 ocorreu um pequeno aumento na participação dos passageiros pagantes em relação a 2017 (passou de 48,5% para 49,1%), no entanto, o percentual em 2013 era de 57,9%.

A seguir, estão demonstradas as quantidades de passageiros transportados no período de 2013 a 2018:

<sup>14</sup> Ao longo do primeiro semestre de 2018, observou-se uma redução da emissão de poluentes pela frota de ônibus, em especial material particulado e óxidos de nitrogênio. Essa redução ocorreu em decorrência da renovação de 764 veículos. Esses novos veículos são equipados com motores da fase P7 do Programa de Controle da Poluição do Ar por Veículos Automotores (Proconve) do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), similar à fase Euro 5 da União Europeia. Para atender aos padrões estabelecidos na fase P7, os veículos possuem sistemas de pós-tratamento dos gases de escape. Com isso, antes de serem lançados à atmosfera, os gases poluentes oriundos da combustão do motor são tratados e convertidos em gases menos danosos ao meio ambiente e à saúde humana. <http://programademetas.prefeitura.sp.gov.br/meta/106#!>.



Quadro 3.12 - Total de Passageiros Transportados por Tipo de Passageiro

Tipo de Passageiro	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Pagantes*	1.693.055.869	1.694.711.508	1.558.419.037	1.461.538.801	1.389.700.398	1.373.609.605
Integrados sem acréscimo tarifário**	964.748.888	932.466.488	846.851.545	758.055.045	752.012.647	772.969.773
Gratuidades: Escolar	-	-	166.212.267	311.773.502	335.321.905	245.701.052
Gratuidades: Idosos e Deficientes Físicos	266.407.713	293.100.344	324.225.609	383.976.663	387.231.124	406.635.192
<b>Total</b>	<b>2.924.212.470</b>	<b>2.920.278.340</b>	<b>2.895.708.458</b>	<b>2.915.344.011</b>	<b>2.864.266.074</b>	<b>2.798.915.622</b>

Fonte: Demonstrativo de Fontes e Usos do Sistema Integrado (SPTrans).

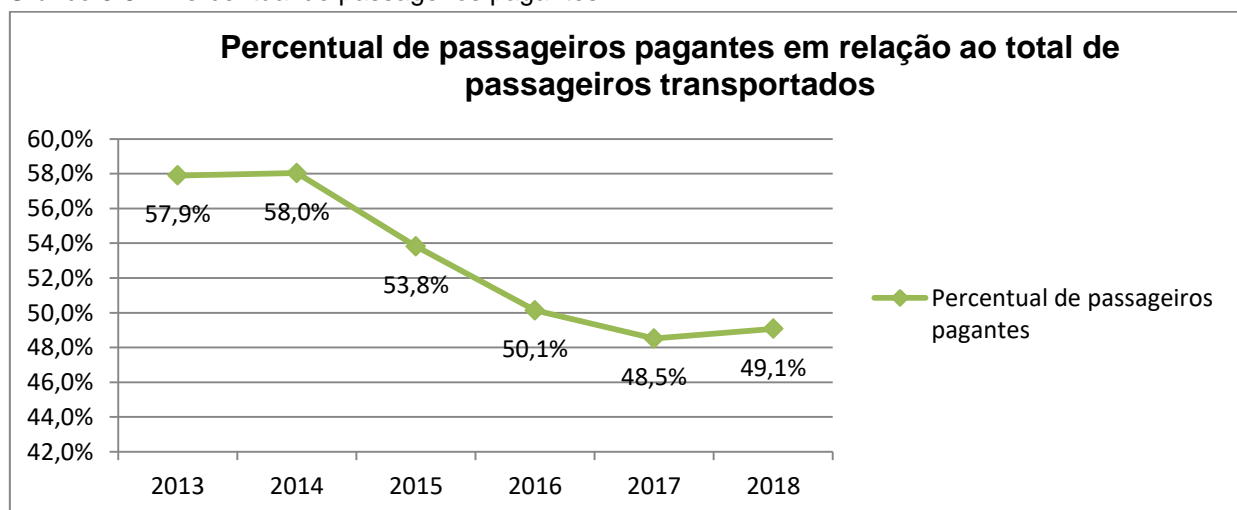
\*Dinheiro, Bilhete Comum, Vale Transporte e Estudante. \*\*Bilhete Comum, Vale Transporte e Estudante.

A quantidade total de passageiros registrados no Sistema de Transportes vem caindo, verificando-se uma diminuição de 4,3% quando se compara os passageiros transportados em 2018 em relação a 2013, destacando-se ainda:

- Pagantes: o total de passageiros em 2018 é 18,9% inferior ao de 2013;
- Integrados sem acréscimo tarifário: o total de 2018 é 19,9% inferior ao de 2013;
- Gratuidades (Escolar, Idosos e Deficientes): o total de 2018 é 144,9% superior ao de 2013;
- Gratuidades Escolar: o total de 2018 é 26,7% inferior ao de 2017.

Observa-se, a seguir, a participação dos passageiros pagantes em relação ao total de passageiros transportados, nos anos de 2013 a 2018:

Gráfico 3.8 – Percentual de passageiros pagantes



Fonte: Demonstrativo de Fontes e Usos do Sistema Integrado – SPTrans.

A diminuição relativa do percentual de passageiros pagantes nos últimos anos é um dos aspectos que contribuíram para os aumentos dos déficits econômico-financeiros do Sistema Municipal de Transporte Coletivo.



### **c.1.2) Condições dos Veículos**

Persistem falhas no processo de manutenção dos veículos.

Vistorias de veículos realizadas pela Auditoria deste Tribunal em veículos que operam no Sistema evidenciaram desgaste e irregularidades de pneus, elevadores de acessibilidade quebrados e/ou sujos, bancos quebrados, AVL (*Automatic Vehicle Location*) inoperante/sem transmissão, e sujeira no interior dos veículos. Destacam-se as constatações de pneus desgastados e/ou com buracos, fato preocupante por se tratar de aspecto relacionado à segurança e garantia da integridade física dos usuários do Sistema de Transporte. A SPTrans deve aprimorar os procedimentos de fiscalização.

### **c.1.3) Administração, Operação, Limpeza e Vigilância de Terminais**

Os serviços de administração, operação, limpeza e vigilância prestados nos terminais de ônibus continuam sendo realizados de forma inadequada, em prejuízo aos usuários do Sistema Municipal de Transporte Coletivo. A SPTrans não adota procedimentos que efetivamente fiscalizem os serviços prestados.

Os serviços de administração, operação, limpeza e vigilância prestados nos terminais de ônibus continuam sendo realizados de forma inadequada.

Os principais problemas constatados em vistorias realizadas pela Auditoria deste Tribunal foram: falta de limpeza e higienização de terminais de ônibus; não há profissionais capacitados para atividades de vigilância e segurança; e necessidade de aprimoramento quanto aos serviços prestados para organização de filas e orientação ao embarque e desembarque.

Deve ser dado destaque para a piora nos serviços de limpeza. Alguns terminais apresentam acentuado grau de sujeira, principalmente em relação aos pisos das plataformas, por onde transitam usuários do Sistema de Transporte.

### **c.1.4) Reclamações de Usuários**

Além das reclamações correlacionadas aos descumprimentos de viagens/partidas, comentadas no subitem 3.2.1-b.1.1, destaca-se que aproximadamente 60% das reclamações referem-se à tripulação, como, por exemplo, “Motorista não atender sinal



de embarque/desembarque”, “Tratar o público em geral com falta de respeito”, “Velocidade incompatível/manobras bruscas” e “Não aguardar finalização do embarque/desembarque”.

## c.2) Compensações Tarifárias do Sistema de Ônibus

A cada ano torna-se evidente o desequilíbrio entre receitas e despesas do Sistema de Transporte, sem perspectiva de solução, a despeito dos relevantes aportes de recursos da PMSP, situação que reduz a capacidade de investimentos (o déficit econômico do Sistema em 2018 foi de R\$ 3,5 bilhões). O total repassado em 2018 a título de compensações tarifárias foi de R\$ 3,3 bilhões (incluindo Despesas de Exercícios Anteriores - DEAs de 2017). No entanto, ainda assim as receitas do Sistema não foram suficientes, de tal forma que, em 31.12.18, os seus compromissos estavam atrasados no montante de R\$ 202 milhões, situação que expõe o Poder Público a demandas judiciais.

### c.2.1) Déficit Econômico do Sistema Municipal de Transporte Coletivo (SMTC)

Em 2018, de acordo com o demonstrativo de Fontes e Usos do Sistema Integrado – regime de competência, o Sistema apurou déficit econômico de R\$ 3,5 bilhões, de forma que só houve geração de receita para cobrir 59,0% das despesas totais.

Quadro 3.13 – Déficit do Sistema / Demonstrativo Econômico – 2018

Discriminação	2018 (R\$ Milhões)
<b>Receita Total</b>	<b>5.055</b>
Tarifárias (créditos eletrônicos/pecúnia retida na catraca)	5.006
Extratarifárias/Outras	49
<b>Despesa Total</b>	<b>(8.575)</b>
Remuneração dos Operadores	(7.935)
Terminais de Transferência	(227)
Comercialização	(131)
Gerenciamento, Fiscalização e Planejamento Operacional*	(282)
<b>Déficit Total</b>	<b>(3.520)</b>
Compensações Tarifárias do Sistema de Ônibus de 2018	3.017
<b>Déficit após recursos orçamentários da PMSP</b>	<b>(503)</b>

Fonte: Demonstrativo de Fontes e Usos do Sistema Integrado – SPTtrans (sujeito a revisão/alteração pela SPTtrans).

(\*) Até 3,5% das receitas totais (conforme L.M. nº 13.241/01).

A receita total de 2018, adicionada da verba orçamentária para compensações tarifárias, totalizou R\$ 8.072 milhões, insuficiente para cobrir o custo total do Sistema de R\$ 8.575 milhões, restando R\$ 503 milhões para atingir o equilíbrio, situação que tem gerado constantes pagamentos de compromissos com atraso, conforme se verá no subitem seguinte.

Em 2013, a receita total do Sistema representava 72,4% do total das despesas, sendo que em 2018 essa relação passou a ser de 59,0%.



Paralelamente à situação econômica do Sistema, com evidente desequilíbrio entre receitas e despesas, a remuneração média do operador aumentou mais que a variação da inflação.

### c.2.2) Fluxo de Caixa do Sistema Municipal de Transporte Coletivo (SMTc)

O demonstrativo financeiro, a seguir, evidencia o fluxo de caixa do Sistema em 2018:

Quadro 3.14 - Déficit do Sistema / Demonstrativo Financeiro – 2018

Discriminação	2018 (R\$ Milhões)
<b>Receita Total</b>	<b>4.981</b>
Tarifárias (créditos eletrônicos/pecúnia retida na catraca)	4.947
Extratarifárias	34
<b>Despesa Total</b>	<b>(8.453)</b>
Remuneração do Sistema	(8.393)
Comercialização	(8)
Gerenciamento, Fiscalização e Planejamento Operacional	0
Gerenciamento de Créditos Eletrônicos	(21)
Outras	(31)
<b>Deficit Total</b>	<b>(3.472)</b>
<b>Valores repassados através do Orçamento da PMSP</b>	<b>3.404</b>
Compensações Tarifárias do Sistema de Ônibus – Competência 2018	3.017
Compensações Tarifárias do Sistema de Ônibus – Competência 2017 (DEAs)	302
Atende	85
<b>Deficit após recursos orçamentários da PMSP</b>	<b>(68)</b>
<b>Outros (Empréstimos, recursos de multas etc.)</b>	<b>68</b>
<b>Saldo Inicial de Caixa</b>	<b>10</b>
<b>Saldo Final de Caixa</b>	<b>10</b>

Fonte: Orçamento Financeiro do Sistema (Fluxo de Caixa) - Demonstrativo de 2018.

Destaca-se que o saldo positivo de caixa em 31.12.18 (R\$ 10 milhões) não reflete a real situação financeira da Conta Sistema, tendo em vista que:

- Da mesma forma como apontado em 2017, os compromissos do Sistema continuaram a ser pagos com atraso no decorrer de 2018, sendo que em 31.12.18 ainda permanecia um total de R\$ 202 milhões de compromissos já vencidos. Desse total, R\$ 174,2 milhões correspondem à operação do período de 05.12.18 a 12.12.18, relativos à vencimentos de 12.12.18 a 19.12.18, com previsão de serem liquidados apenas em 2019 com utilização da rubrica “Compensações Tarifárias do Sistema de Ônibus”, como Despesas de Exercícios Anteriores (DEAs), valor que não consta registrado nas demonstrações contábeis da PMSP de 2018.



- Contratualmente não constam formalizados quais os procedimentos e cronograma financeiro para pagamento desses compromissos em atraso, irregularidade que expõe o Poder Público a demandas judiciais.
- Em 2018, a PMSP empenhou, liquidou e pagou um total de R\$ 302 milhões de compromissos relativos ao exercício de 2017, na rubrica “Compensações Tarifárias do Sistema de Ônibus”, como Despesas de Exercícios Anteriores (DEAs). Esse valor não constou registrado nas demonstrações contábeis da PMSP de 2017, motivo do apontamento de irregularidade no RAF da PMSP de 2017.
- Em 31.12.18, os créditos eletrônicos do Bilhete Único em poder do público usuário se situavam em torno de R\$ 1,6 bilhão, correspondendo à SPTrans (gerenciadora do Sistema) R\$ 1,0 bilhão (62,5%), e o restante ao Metrô, CPTM e Via Quatro, R\$ 600 milhões (37,5%). O saldo final no caixa do Sistema, na mesma data, é de R\$ 10 milhões, revelando que os créditos adquiridos antecipadamente, e ainda não utilizados pelos usuários, já foram quase totalmente utilizados para pagamentos de compromissos do Sistema, representando riscos para a sua administração financeira.
- Em 2018, foram transferidos R\$ 68 milhões para a conta do Sistema, provenientes de recursos arrecadados com multas e descontos contratuais aplicados aos operadores do sistema (que deveriam ser aplicados em investimentos).
- Devido aos constantes déficits, financeiramente o Sistema não tem arcado integralmente com os custos de Comercialização e de Gerenciamento, Fiscalização e Planejamento Operacional, necessitando de recursos públicos municipais para sua liquidação, com utilização da rubrica “Manutenção e Operação do Sistema Municipal de Transporte Coletivo”. Uma das consequências disso é que a SPTrans deixa de apurar receitas pelos serviços prestados relacionados ao Sistema, agravando sua situação econômico-financeira, em 31.12.18 o patrimônio líquido da empresa é negativo em R\$ 139 milhões (passivo a descoberto).
- Existem diversas ações judiciais movidas por empresas operadoras do Sistema, pleiteando diferenças de remuneração inerentes aos contratos de prestação de serviços de transporte coletivo sob a égide da L.M. nº 11.037/91, onde os contratos eram firmados com a antiga CMTc, tendo a Prefeitura de São Paulo como anuente, na qualidade de acionista majoritária da SPTrans. Conforme consta em nota explicativa às demonstrações contábeis



da SPTrans do exercício de 2018, há expectativa de pagamento de R\$ 1,7 bilhão, valor informado pela empresa à SMT/PMSP, em sua proposta orçamentária, como “obrigações de risco”.

### c.3) Manutenção e Operação da Sinalização do Sistema Viário

As condições da sinalização viária no município são precárias. A SMT e a CET não vêm desempenhando suas atribuições referentes à prestação de serviços de sinalização horizontal de forma satisfatória, descumprindo o preceituado no inciso III do artigo 24, artigo 80 e § 1º do artigo 90 do Código de Trânsito Brasileiro (CTB).

#### c.3.1) Sinalização Horizontal

A sinalização de faixas exclusivas de ônibus e ciclovias efetivou-se, com maior ênfase, a partir de 2013. A implantação de sinalização horizontal em 2018 diminuiu 14,7% em relação à média do período de 2012 a 2017 (594.093 m<sup>2</sup>).

Quadro 3.15 - Sinalização Horizontal (compreende serviços de implantação e manutenção)

Implantação	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
m <sup>2</sup>	308.998	601.133	800.955	663.916	678.509	511.044	506.767

Fonte: Relatórios de Desempenho Corporativo - CET.

Inspeção realizada pela Auditoria deste Tribunal evidenciou deficiências na manutenção e implantação de sinalização horizontal, com destaque para as seguintes conclusões:

- as deficiências decorrem de diversos fatores, como o da utilização de tecnologias menos duráveis, a ausência de manutenção e conservação dos pavimentos, ausência de manutenção e conservação da sinalização horizontal em si, ausência de planejamento na manutenção da sinalização existente, intervenções de concessionárias de serviços públicos nos pavimentos desacompanhadas da restauração das pinturas danificadas etc;
- a atuação da CET até o momento é insuficiente para atender as necessidades do município;
- inexistência de controles tecnológicos para aferição da qualidade dos serviços executados, revela falta de controles internos rígidos para acompanhamento e fiscalização na execução dos contratos envolvidos;



- a maioria das reclamações relacionadas com sinalização horizontal e registradas pelos munícipes nos canais de atendimento da PMSP é procedente e ainda não foi solucionada pela CET.

### **c.3.2) Solicitações de sinalização em geral feitas por munícipes e Projetos de sinalização elaborados e não implantados**

A seguir, constam informações acerca do estoque de solicitações de sinalização feitas por munícipes, pendentes de análise, e os projetos em estoque:

Quadro 3.16 - Solicitações e Projetos de Sinalização

Item de Verificação	Dez/2013	Dez/2014	Dez/2015	Dez/2016	Dez/2017	Dez/2018
Solicitações Pendentes	46.176	49.394	30.552	29.483	11.460	11.769
Projetos Não Implantados	20.899	22.036	23.957	23.802	23.303	24.531

Fonte: Relatórios de Desempenho Corporativo - CET.

Em dezembro de 2018, o estoque de solicitações de sinalização realizadas por munícipes é 74,5% inferior ao de dezembro de 2013.

No entanto, o nível do estoque de projetos pendentes de implantação (horizontal, vertical etc.) em dezembro de 2018 ainda se apresenta elevado, sendo 17,4% superior ao existente em dezembro de 2013.

O custo estimado pela CET para implantação dos 24.531 projetos é de R\$ 150,0 milhões.

Portanto, existe deficit de atendimento em relação às demandas de sinalização em geral, haja vista que, em dezembro de 2018, havia 24.531 projetos de sinalização já elaborados e não implantados.

Ressalta-se que o total liquidado no programa “Melhoria da Mobilidade Urbana Universal” (R\$ 4.790,5 milhões) inclui R\$ 67,1 milhões relativos à atividade “Manutenção e Operação da Sinalização do Sistema Viário”, que representa apenas 1,4%.

### **c.4) Manutenção e Operação Semafórica**

O sistema semafórico da cidade de São Paulo não dispõe de recursos tecnológicos adequados para monitoramento e obtenção de um bom desempenho do sistema viário. Significativos recursos financeiros têm sido aplicados em revitalização do Sistema de Semáforos Inteligentes, mas sem efetividade e eficácia.



#### **c.4.1) Semáforos Inteligentes**

O Plano de Mobilidade do Município de São Paulo – PlanMob/SP 2015 define que para obtenção de um bom desempenho do viário é necessário construir um parque tecnológico de apoio ao monitoramento, composto, dentre outros, por 3.000 cruzamentos operando em tempo real.

As Centrais de Tráfego em Área (CTAs) são responsáveis pela gestão dos semáforos que operam sob a tecnologia “Controle em Tempo Real”, ajustando-os à demanda de veículos no local. A parcial implantação ocorreu em 1997, e, ao longo do tempo, o sistema foi se degradando devido à falta de eficiência na manutenção.

Em dezembro de 2018, apesar da existência de 1.655 cruzamentos em situação de Padrão CTA (Semáforos Inteligentes), somente 10 (0,6%) atendem aos objetivos para os quais foram instalados, ou seja, funcionamento com sistemas centralizados, em tempo real (definem os tempos de “verde” de acordo com o número de veículos que se aproximam). Essa situação implica em baixa agilidade para responder aos diversos problemas que podem ocorrer nas vias.

#### **c.4.2) Central de Controle Semafórico - Centralização**

A vinculação dos equipamentos eletrônicos de médio porte a uma Central de Controle oferece maior facilidade nos serviços de programação, operação e manutenção, permitindo o monitoramento e o controle dos cruzamentos.

No Plano de Mobilidade de São Paulo há definição de que para obtenção de um bom desempenho do viário é necessário construir um parque tecnológico de apoio ao monitoramento, composto, dentre outros, por 2.676 cruzamentos operando em tempo fixo com monitoramento centralizado.

Existem 4.272 controladores semafóricos (correspondentes a 6.493 cruzamentos), sendo 2.866 controladores eletrônicos de médio porte (correspondentes a 4.229 cruzamentos).

Os 2.866 controladores eletrônicos de médio porte não se encontram centralizados (todos estão em modo ou rede local), assim, muito distantes de permitirem a operação do tráfego na Cidade com maior segurança e fluidez.



### c.4.3) Falhas Semafóricas

As falhas semafóricas prioritárias, consideradas as mais urgentes (apagado, intermitente), estão apresentadas a seguir:

Quadro 3.17 - Falhas Semafóricas (Valores Médios Mensais)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Apagado	653,4	889,7	617,3	486,3	570,1	706,5
Intermitente	856,8	841,7	590,3	553,2	533,5	664,8
<b>Total</b>	<b>1.510,2</b>	<b>1.731,4</b>	<b>1.207,6</b>	<b>1.039,5</b>	<b>1.103,6</b>	<b>1.371,3</b>

Fonte: Relatórios de Desempenho Corporativo - CET.

Os valores médios mensais de falhas prioritárias ainda se mostram elevados. Destaque deve ser dado para o semáforo apagado, cuja média mensal em 2018 (706,5 falhas) é 9,8% superior à média mensal do período de 2013 a 2017 (643,4 falhas).

Segundo a CET, em agosto de 2017 foram firmados 3 contratos de manutenção semafórica, com objetivo de manter o sistema atual em funcionamento, ou seja, não previa modernização do parque semafórico existente, e tendo em vista o tempo decorrido entre o final do contrato em 2016 e a efetivação dos novos contratos, o número de falhas cresceu vertiginosamente.

Relata, também, que a partir de abril de 2018 ocorreu uma intensificação nas falhas, em especial nos semáforos apagados, tendo como principal motivo os roubos e furtos dos cabos e equipamentos.

Informa que em outubro de 2018 foi promovida Audiência Pública para divulgar o edital de concorrência para modernização do parque semafórico, citando a região circunscrita pelo Mini Anel Viário, com 2.583 cruzamentos que deverão ser modernizados no sentido de reduzir as falhas e possibilitar a adoção de estratégias de controle de acordo com a prioridade da região, incluindo o sistema centralizado adaptativo em tempo real, cuja dinâmica foi se perdendo com o tempo em função da falta de manutenção.

Prevê que no processo de modernização deverá ser adotada a rede elétrica subterrânea, incluindo a adequação e ampliação da rede de conectividade de fibra óptica para comunicação e integração entre as centrais de controle operacional e manutenção da Empresa.



### **c.5) Circuito Fechado de Televisão (CFTV)**

As câmeras de CFTV são utilizadas em auxílio do monitoramento do tráfego. No Plano de Mobilidade de São Paulo há definição de que para obtenção de um bom desempenho do viário são necessárias 1.680 câmeras de CFTV.

A CET possui apenas 502 câmeras, e destas somente 169 funcionam normalmente (33,7%), sendo que em 2011 esse percentual chegou a representar 85,0%.

De acordo com a CET, as falhas de comunicação tem sido um problema recorrente, e dentre os fatores, destacando-se nos últimos anos as ações de vandalismo e de roubo de cabos do sistema.

Informa, ainda, que atualmente não há contrato de prestação de serviços de manutenção do sistema de CFTV, sendo que os trabalhos vêm sendo realizados com a utilização de equipes e recursos próprios disponíveis.

### **c.6) Plano de Mobilidade do Município de São Paulo - PlanMob/SP 2015**

As metas e cronogramas, no que se refere aos principais itens de infraestrutura para o transporte coletivo público, corredores e terminais de ônibus, não estão sendo implementados conforme previstos no Plano de Mobilidade de São Paulo - PlanMob/SP 2015. O objetivo de se buscar a prevalência do modal de transporte coletivo público sobre o particular pode sofrer grande atraso na sua consecução. O aumento e a qualificação da oferta de transporte público coletivo dependem, entre outros, da implantação de novos corredores e terminais de ônibus.

O PlanMob/SP 2015 é o instrumento de planejamento e gestão do Sistema Municipal de Mobilidade Urbana, ou seja, dos meios e da infraestrutura de transporte de bens e pessoas no município, para os próximos 15 anos.

Possui como referência a Política Nacional de Mobilidade Urbana (L.F. nº 12.587/12), assim como o Plano Diretor Estratégico (L.M. nº 16.050/14). O PlanMob/SP 2015 consta do D.M. nº 56.834/16. Em relação ao transporte coletivo público, seguem comentários acerca das seguintes metas que apresentam diversas pendências de implantação:



### **c.6.1) Corredores de Ônibus – Horizonte de Implantação até 2016**

Até 2016, havia previsão de implantação de 18 empreendimentos, com total de 151,6 Km de corredores. No entanto, até fevereiro de 2019, a situação era a seguinte:

- foram implantados 13,9 km nos empreendimentos Berrini – 2 trechos; Nove de Julho-Santo Amaro, extensão na Av. Cidade Jardim; e Ponte Baixa;
- 1 empreendimento em obras (Itaquera-Líder);
- 3 empreendimentos com obras suspensas pelo Tribunal de Contas da União (TCU), que correspondem a 3 trechos da Radial Leste; e
- 10 empreendimentos não implantados.

### **c.6.2) Corredores de Ônibus – Horizonte de Implantação até 2020**

Até 2020, há previsão de implantação de mais 18 empreendimentos, com total de 152,4 Km de corredores. Até fevereiro de 2019, nenhum foi implantado ou se encontra em obras, sendo que há projeto para apenas 05 corredores.

### **c.6.3) Terminais de Ônibus – Horizonte de Implantação até 2016**

Até 2016, havia previsão de implantação de 07 terminais. No entanto, até fevereiro de 2019, a situação era a seguinte: 2 terminais implantados (Água Espraiada e Itaquera); 1 terminal implantado (reforma) – Correio; 1 terminal em obras (Vila Prudente); e 3 terminais não implantados.

### **c.6.4) Terminais de Ônibus – Horizonte de Implantação até 2020**

Até 2020, há previsão de implantação de mais 23 terminais. Até fevereiro de 2019, apenas o terminal São Paulo – Morumbi foi implantado, e do da Vila Sônia se encontra em obras. Quanto aos demais 21 não implantados, há informação da existência de 12 projetos.

### **c.7) Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (Fundurb)**

O inciso II, do artigo 340, da L.M. nº 16.050/14 - Plano Diretor Estratégico (PDE) prevê que ao menos 30% das receitas arrecadadas no Fundurb devem ser destinados à implantação dos sistemas de transporte público coletivo, cicloviário e de circulação de pedestres. No entanto, a aplicação dos recursos foi realizada em desacordo com o PDE, pois em 2018 o fundo



arrecadou R\$ 397,3 milhões tendo sido empenhado um total de apenas R\$ 23,4 milhões para a construção de corredores e terminais de ônibus (5,9%).

Ressaltamos que, de acordo com § 2º do artigo 340 da citada lei, os recursos que não sejam executados no montante mínimo estabelecido deverão permanecer reservados por um período de 02 (dois) anos, após este prazo, o Conselho Gestor poderá dar destinação diversa conforme previsto no art. 339.

### **c.8) Fundo Municipal de Desenvolvimento de Trânsito (FMDT)**

Os recursos arrecadados com multas de trânsito são majoritariamente destinados ao financiamento das despesas operacionais da CET, principalmente gastos com pessoal, enquanto que projetos voltados à melhoria das condições do trânsito na cidade de São Paulo não são priorizados.

O artigo 320 do Código de Trânsito Brasileiro (CTB), L.F. nº 9.503/97, estabelece a vinculação da receita arrecadada com a cobrança de multas de trânsito, sendo 95% para aplicações nas atividades relacionadas à sinalização, engenharia de tráfego e campo, policiamento, fiscalização e educação de trânsito e 5% para o Fundo Nacional de Segurança e Educação de Trânsito (Funset).

O Conselho Nacional de Trânsito (Contran), por meio da Resolução nº 638, de 30.11.16, explicitou os conceitos contidos no artigo 320 do CTB, regulamentando a aplicação da receita advinda das multas de trânsito.

No âmbito do Município de São Paulo, a L.M. nº 14.488/07 criou o Fundo Municipal de Desenvolvimento de Trânsito (FMDT), vinculado à Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes (SMT), que tem por objetivo o financiamento da expansão e aprimoramento contínuo das ações destinadas a promover o desenvolvimento do trânsito no Município de São Paulo.

#### **c.8.1) Receitas do FMDT**

O valor líquido arrecadado com multas de trânsito totalizou R\$ 1,899 bilhão, representando 3,4% de acréscimo em relação ao exercício de 2017 (R\$ 1,836 bilhão).



Considerando também as demais receitas vinculadas ao fundo, como receitas financeiras, dívida ativa, empréstimos, transferências e outras, o total das receitas em 2018 foi de R\$ 1,959 bilhão. Desse valor, a PMSP desvinculou R\$ 587,9 milhões (Emenda Constitucional nº 93/16), restando R\$ 1,371 bilhão disponível para aplicação.

### **c.8.2) Aplicação das receitas arrecadadas (Artigo 320 do CTB)**

Em 2018, o total liquidado com recursos do fundo foi de R\$ 1,498 bilhão, sendo que a maior parte foi aplicada em despesas correntes (79,9%), e para as despesas de capital foram destinados 20,1% dos recursos.

Do total de R\$ 1,498 bilhão, foi aplicado na Função Transportes R\$ 1,240 bilhão (82,7%). A SMT destinou R\$ 703,1 milhões para pagamento de salários da CET, contrariando as disposições do artigo 320, caput do CTB. No entanto, há liminar judicial autorizando a despesa.

Embora a desvinculação tenha previsão legal (R\$ 587,9 milhões) e os gastos com pessoal estejam amparados por liminar (R\$ 703,1 milhões), totalizando R\$ 1,291 bilhão, não se pode deixar de considerar que esse valor poderia ter como prioridades a sinalização e educação de trânsito.

### **c.8.3) Conta Corrente Específica do FMDT**

As movimentações dos recursos do FMDT permanecem não centralizadas em conta corrente específica, tendo em vista que os recursos são primeiramente depositados em contas correntes do Tesouro Municipal e só posteriormente transferidos para as contas do Fundo, por ocasião dos pagamentos, em infringência ao disposto no artigo 4º da L.M. nº 14.488/07.

### **c.9) Sistema de Bilhetagem Eletrônica (SBE)**

O SBE funciona por meio da aquisição e consumo de créditos de transporte pelos usuários dos serviços de transporte sobre pneus (municipal) e sobre trilhos (estadual). Esses créditos são armazenados em cartões inteligentes (*smart cards*) denominados Bilhete Único (BU), lidos por equipamentos de recarga de créditos e validadores que controlam o acesso às modalidades de transporte.



Auditoria realizada no SBE evidenciou relevantes irregularidades, destacando-se as seguintes:

### **c.9.1) Contratos**

O SBE foi desenvolvido em etapas, com a formalização de vários contratos. Constatamos deficiências no acompanhamento e fiscalização de contratos, com destaque para:

- Não foi possível identificar o(s) contrato(s) responsável (is) por módulo do SBE, nem quais módulos foram modificados sob cada contrato. Em alguns períodos, havia mais de um contrato ativo, ou seja, poderia haver contratos diferentes alterando o mesmo módulo ao mesmo tempo. Dessa forma, a SPTrans não possui controle adequado sobre os objetos entregues sob cada contrato relacionado ao SBE;
- SPTrans não possui controle adequado sobre os responsáveis pela gestão dos contratos relativos ao SBE.

### **c.9.2) Integração com Outros Sistemas**

O SBE não possui integração com o Sistema Integrado de Monitoramento (SIM), ocasionando severas consequências, desde diferenças entre as informações registradas, como viagens registradas em horários e/ou sentido diferente em cada sistema, até a possibilidade de as empresas de transporte desconstituírem autuações por descumprimento de viagens usando dados do SBE, ainda que tais informações estejam em desconformidade com o SIM, que é a base para essas autuações.

### **c.9.3) Segurança do SBE**

Existem três níveis de segurança quanto aos créditos de transporte no sistema informatizado SBE: 1) Cartão inteligente; 2) Módulos SAM; e 3) *Data Center*.

Devido ao conhecimento de métodos para burlar a segurança dos cartões e permitir sua clonagem ou restauração de estado, desde 2010 o modelo MIFARE Classic não pode ser considerado seguro, e o mesmo vale para o modelo Plus com nível de segurança SL1, isto é, que mantém compatibilidade com o algoritmo criptográfico do Classic.

Assim, os cartões *smart card* dos modelos Classic e Plus com nível de segurança (*Security Level 1*), são obsoletos e, portanto, devem ter seu uso como Bilhete Único interrompido.



A partir de 2015/16, a SPTrans detectou que a segurança do módulo SAM havia sido comprometida, por meio da existência de recargas falsas, falha que permite a “criação” de créditos no sistema sem comunicação com o SBE, alterando o estado do cartão e incluindo créditos sem solicitá-los ao HM (*Hyper Master* – Sistema de Gerenciamento de Recarga do Bilhete Único), um risco mais extenso que o de clonagem ou restauração de estado, uma vez que atua sobre cartões válidos do sistema, o que dificulta sua detecção e impede a criação de bloqueios preventivos.

Uma possível forma de prevenir o problema seria impedir certas alterações de estado do cartão – como a recarga de créditos – de modo *offline*, sem devida comunicação ao SBE. Contudo, a SPTrans é responsável por elaborar e implantar soluções definitivas para os problemas decorrentes da quebra da segurança do cartão inteligente e do módulo SAM do sistema, além da identificação das suas causas.

#### **c.9.4) Consistência dos Dados**

Outro ponto observado em relação ao SBE foi a existência de inconsistências entre os dados desse Sistema e do Sistema Integrado de Monitoramento (SIM), decorrentes, dentre outros motivos, dos procedimentos manuais realizados na operação do SBE.

O sentido de cada viagem, bem como seu início e fim, são determinados por meio do chamado cartão de serviço, que é um cartão inteligente similar a um Bilhete Único, mas utilizado pelas prestadoras de serviços de transporte para definir essas características.

Recomenda-se a utilização dos dados do módulo de localização dos veículos (AVL) para preenchimento do sentido de cada viagem e de sua hora de início e fim no SBE, reduzindo o risco de falhas nessas informações.

#### **c.9.5) Políticas de Previsão**

Recomenda-se que a SPTrans proceda à auditoria do SBE e também do sistema correlato SIM, a fim de aumentar a credibilidade desses sistemas e evitar o desperdício de recursos humanos e materiais, já que uma vez auditados, a possibilidade de fraudes decorrentes dos mesmos tende a diminuir consideravelmente.



### **c.10) Fiscalização do Sistema Municipal de Transporte Coletivo**

A Administração Municipal não cumpre adequadamente a fiscalização do Sistema Municipal de Transporte Coletivo, expondo-o a riscos de transtornos operacionais decorrentes da má qualidade dos serviços prestados aos munícipes desta Cidade.

Tendo por base, principalmente, as constatações acerca dos descumprimentos de partidas/viagens, baixo nível de ocupação de algumas linhas, intervalos prolongados entre partidas, condições inadequadas de veículos e deficiências nos serviços prestados de administração, operação, manutenção, limpeza e vigilância nos terminais de ônibus, as quais demonstram, inequivocamente, grave deficiência na prestação dos serviços, fica evidenciada a ineficácia da fiscalização.

Ressaltamos que os contratos envolvem valores significativos, além da essencialidade dos serviços, ficando caracterizado descumprimento ao artigo 3º c/c artigo 30, da L.F. nº 8.987/95, e ao artigo 8º, inciso III, alínea b, da L.M. nº 13.241/01.

#### **3.2.2. Programa “Direitos da Pessoa com Deficiência”**

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

O Atende é uma modalidade de serviço de transporte porta a porta, oferecido pela Prefeitura do Município de São Paulo de forma gratuita, gerenciado pela São Paulo Transporte S.A. e operado pelas empresas de transporte coletivo do município de São Paulo.

Destina-se às pessoas com deficiência física com alto grau de severidade e dependência, no horário das 7h às 20h, de segunda-feira a domingo.

Esse serviço possui significativa relevância social e foi instituído por meio da Lei Municipal nº 16.337/15<sup>15</sup>.

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".

---

<sup>15</sup> 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.



A frota possui veículos adaptados e opera cerca de um milhão de quilômetros/mês<sup>16</sup>.

Quadro 3.18 – Programa Direitos da Pessoa com Deficiência

Programa Direitos da Pessoa com Deficiência							
Projetos	Medida	FÍSICO			FINANCEIRO (em Reais)		
		Planejado	Realizado (%)		Planejado	Realizado (%)	
			Ano	Acumulado		Ano	Acumulado
Transporte de Pessoas com Deficiência ou Mobilidade Reduzida - ATENDE (4705)	Un <sup>17</sup>	1.828	22,7%	22,7%	R\$ 405.868.953	20,6%	20,6%
<b>Total da Função</b>					<b>R\$ 405.868.953</b>	<b>20,6%</b>	<b>20,6%</b>

Fonte: Ábaco (sistema de informações do TCM) (Consulta em 13.03.19)

Em termos financeiros, foi previsto o montante de R\$ 405.868.953, para o período de 2018-2021, sendo R\$ 87.028.975, para o exercício 2018, com objetivo de custear de custear o serviço prestado mediante uma frota média de 421 veículos nesse ano<sup>18</sup>.

Considerando o valor liquidado em 2018 (R\$ 83.657.930,) observa-se que o montante de recursos realizados ficou muito próximo da meta prevista no PPA.

Em termos de meta física, o desempenho no exercício de 2018 esteve muito próximo da meta estabelecida no PPA, foram disponibilizados 415 veículos de transporte enquanto a meta era de 421 veículos, ou seja, **98,5%**.

#### a) Gestão / Execução Orçamentária

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

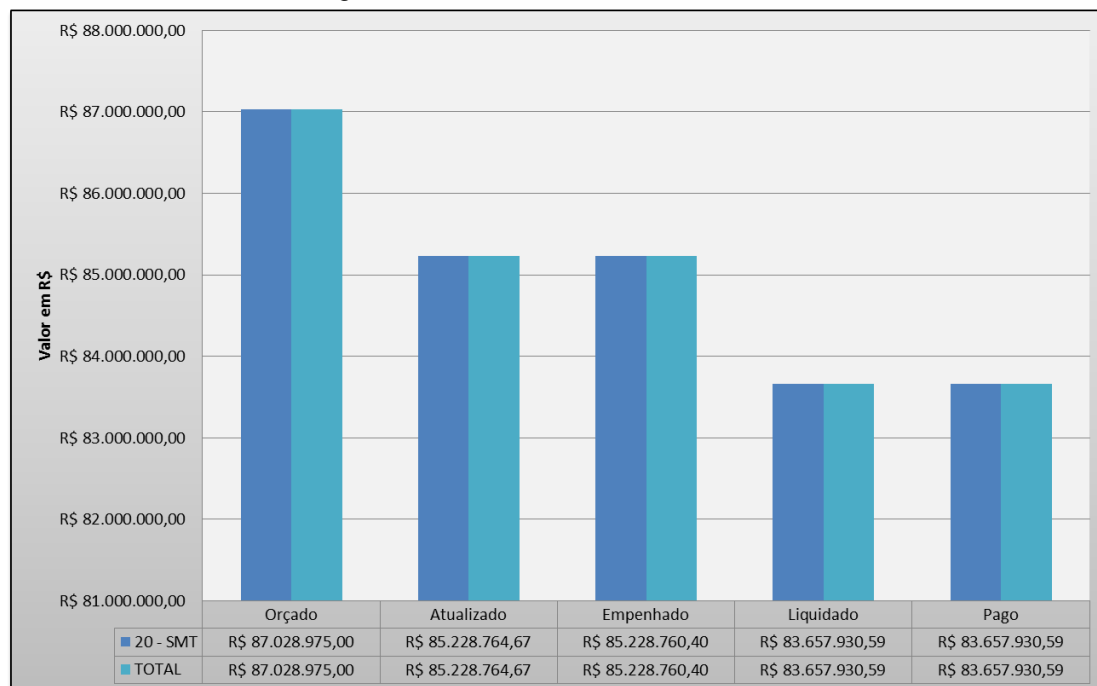
O gráfico a seguir apresenta em números a gestão/execução do orçamento do pela SMT.

<sup>16</sup> <http://www.sprans.com.br/atende/sobre-o-atende>

<sup>17</sup> Quantidade de veículos disponibilizados.

<sup>18</sup> Meta 2018: 421; Meta 2019: 469; Meta 2020: 469; e Meta 2021: 469. Total PPA: 1.828.

Gráfico 3.9 – Gestão do Programa Direitos da Pessoa com Deficiência – 2018



Fonte: Ábaco (sistema de informações do TCM) (Consulta em 13.03.2019)

Conforme revelam os dados, no tocante à dotação prevista para a ação “4705 - Transporte de Pessoas com Deficiência ou Mobilidade Reduzida – Atende”, no orçamento do exercício de 2018, **96,1%<sup>19</sup> dos recursos foram executados.**

## b) Indicadores de Desempenho

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

Segundo a SPTrans, gestora dos serviços, no exercício de 2018 foi realizada pesquisa de satisfação, pela própria entidade, junto aos usuários do serviço, com o objetivo de avaliar o Atende.

**A pesquisa ouviu 283 usuários cadastrados no Atende, entre junho e julho de 2018.**

### Perfil da amostra:

- Sexo - 60,5% masculino e 39,5% feminino;
- Renda Média – R\$ 1.814,51;

<sup>19</sup> Percentual Executado = (R\$ 83.657.930,59 ÷ R\$ 87.028.975,00) x 100 = 96,1%.



- Idade Média – 34,5 anos;
- Tempo de Utilização Médio – 04 anos; e
- Finalidade de Uso – Consulta, Tratamentos e Exames 81,9%.

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

Quadro 3.19 – Satisfação dos Usuários Atende

Pesquisa de Satisfação Atende		
Quesito	Média	
	2016	2018
Motoristas	9,7	9,5
Veículos	9	9,3
Central de Atendimento	-	8,3
Média Gral de Satisfação	9,5	9,5

Fonte: SPTrans

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

### c) Produtos e Serviços

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

O quadro a seguir reproduz os números programa no exercício de 2018.

Quadro 3.20 – Atende – Porta a Porta

Dezembro	Frota		Usuários Transportados		
	Cadastrada	Operacional*	Cadastrados	Acompanhantes	Total
2015	388	372	801.074	516.184	<b>1.317.258</b>
2016	388	372	888.321	561.842	<b>1.450.163</b>
2017	430	414	873.443	552.064	<b>1.425.507</b>
2018	440	415	839.455	549.109	<b>1.388.564</b>

Fonte: SPTrans.

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

### 3.3. Síntese

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

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



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

Os recursos direcionados à Função Transportes estão distribuídos no PPA 2018-2021 em torno de 05 (cinco) Programas de Governo, dos quais, apenas 03 (três) possuem ações diretamente voltadas para a mobilidade urbana. São eles, o Programa de Melhoria da Mobilidade Urbana Universal, o Programa de Requalificação e Promoção da Ocupação dos Espaços Públicos e o Programa de Direitos da Pessoa Com deficiência.

Há absoluta concentração dos recursos no **Programa de Melhoria da Mobilidade Urbana Universal**, tendo respondido por mais de **96,1% do orçamento** da Função Transportes no exercício de 2018.

O **Programa de Direitos da Pessoa com Deficiência**, embora represente uma fatia muito pequena do orçamento da Função, **1,0%**, possui uma relevância social muito grande.

Em se tratando do **orçamento de 2018**, a **Função Transportes** teve despesas fixadas na LOA no montante de **R\$ 4.689.685.479,99**, já consideradas as atualizações ocorridas ao longo do exercício.

O orçamento do Programa de Melhoria da Mobilidade Universal, no exercício de 2018, foi gerido/executado em 04 (quatro) unidades orçamentárias, com destaque para a Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes (SMT) e o Fundo Municipal de Desenvolvimento de Trânsito (FMDT), que juntos. Tendo sido responsáveis por 76,3% e 22,9%, respectivamente, dos recursos do Programa efetivamente utilizados no exercício.

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

- **Compensações tarifárias do sistema de ônibus (68,7%)**: esta ação corresponde aos valores transferidos pelo município às empresas que operam o sistema coletivo de passageiros, as empresas de ônibus, principalmente;



- **Serviços de engenharia de tráfego (16,5%):** ação que possui estreita relação com os serviços prestados pela CET na gestão/operação/fiscalização do tráfego nas vias municipais;  
e

- **Operação e manutenção do Sistema municipal de transporte coletivo (7,0%):** ação que possui estreita relação com os serviços prestados pela SPTrans na função de gestora/fiscal do sistema municipal de transporte coletivo.

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

Os gastos do programa estiveram concentrados em torno de apenas 01 (uma) ação:

- **Transporte de Pessoas com Deficiência ou Mobilidade Reduzida – Atende (100%):** ação destinada transporte gratuito de 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.

No tocante à dotação prevista para a ação no orçamento do exercício de 2018, **96,1% dos recursos foram executados.**

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

O descumprimento de viagens consta entre as principais reclamações dos usuários, comprometendo a segurança e a confiabilidade do Sistema Municipal de Transporte Coletivo, além de acarretar ganhos indevidos às empresas operadoras do Sistema. Essa situação caracteriza deficiência grave na prestação dos serviços e tem como principais causas a abrangência da fiscalização eletrônica (SIM) aplicada apenas aos finais de semana/feriados e em 01 dia útil por semana, e o valor irrisório das penalidades aplicadas.

Como consequência dos descumprimentos de viagens, os usuários ficam sujeitos a intervalos prolongados entre partidas, para os quais não há procedimentos que efetivamente fiscalizem a sua ocorrência.



Há falhas sistemáticas na especificação do serviço decorrentes de superestimação da oferta de lugares ou por má definição da correta tecnologia veicular para as características das linhas, ocasionando ineficiência operacional com conseqüente aumento dos custos do Sistema.

A idade média da frota vem aumentando ano a ano, impactando diretamente nas condições de segurança, conforto e mobilidade aos seus condutores e usuários e, ademais, no cálculo da depreciação e remuneração do capital de veículos a frota média considerada é de 05 anos, ou seja, paga-se por uma frota de 5 anos e recebe uma frota de 6 anos.

A frota do subsistema local apresenta níveis elevados de reprovação (23,2% no 2º semestre/2018) nas inspeções mecânicas amostrais. Também a frota de veículos que prestam serviços a pessoas com necessidades especiais no Sistema (Atende) apresenta índices elevados de reprovação nas vistorias (24,1% no 2º semestre/2018).

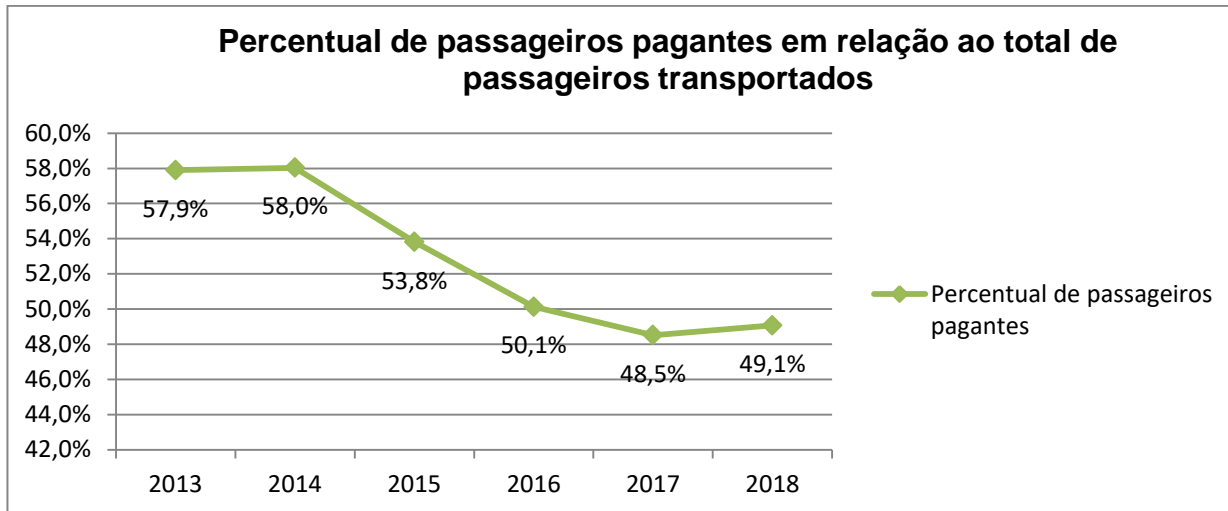
Persistem falhas no processo de manutenção dos veículos, com destaque para o desgaste e irregularidades de pneus, elevadores de acessibilidade quebrados e/ou sujos, bancos quebrados, AVL (Automatic Vehicle Location) inoperante/sem transmissão, e sujeira no interior dos veículos.

O aumento da velocidade média nos corredores é imprescindível para a melhoria do Sistema de Transporte Coletivo e da Mobilidade Urbana, principalmente em relação ao pico da tarde.

A avaliação sobre a Mobilidade Urbana na Cidade de São Paulo é negativa. Destaca-se o fortalecimento do transporte individual ao invés do transporte público coletivo, em descompasso com os objetivos pretendidos pela Administração Pública Municipal, consignados nos seus instrumentos de planejamento.

A quantidade de passageiros transportados vem diminuindo, porém em 2018 ocorreu um pequeno aumento na participação dos passageiros pagantes em relação a 2017.

Gráfico 1 – Percentual de passageiros pagantes



Fonte: Demonstrativo de Fontes e Usos do Sistema Integrado – SPTrans.

Os serviços de administração, operação, limpeza e vigilância prestados nos terminais de ônibus continuam sendo realizados de forma inadequada, em prejuízo aos usuários do Sistema Municipal de Transporte Coletivo.

A cada ano torna-se evidente o desequilíbrio entre receitas e despesas do Sistema de Transporte, sem perspectiva de solução, a despeito dos relevantes aportes de recursos da PMSP, situação que reduz a capacidade de investimentos (o deficit econômico do Sistema em 2018 foi de R\$ 3,5 bilhões). Em 31.12.18, os seus compromissos estavam atrasados no montante de R\$ 202 milhões, situação que expõe o Poder Público a demandas judiciais.

As metas e cronogramas, no que se refere aos principais itens de infraestrutura para o transporte coletivo público, corredores e terminais de ônibus, não estão sendo implementados conforme previstos no Plano de Mobilidade de São Paulo - PlanMob/SP 2015. O objetivo de se buscar a prevalência do modal de transporte coletivo público sobre o particular pode sofrer grande atraso na sua consecução.

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

O SBE não possui integração com o Sistema Integrado de Monitoramento (SIM), e há inconsistência entre os dados desses sistemas.



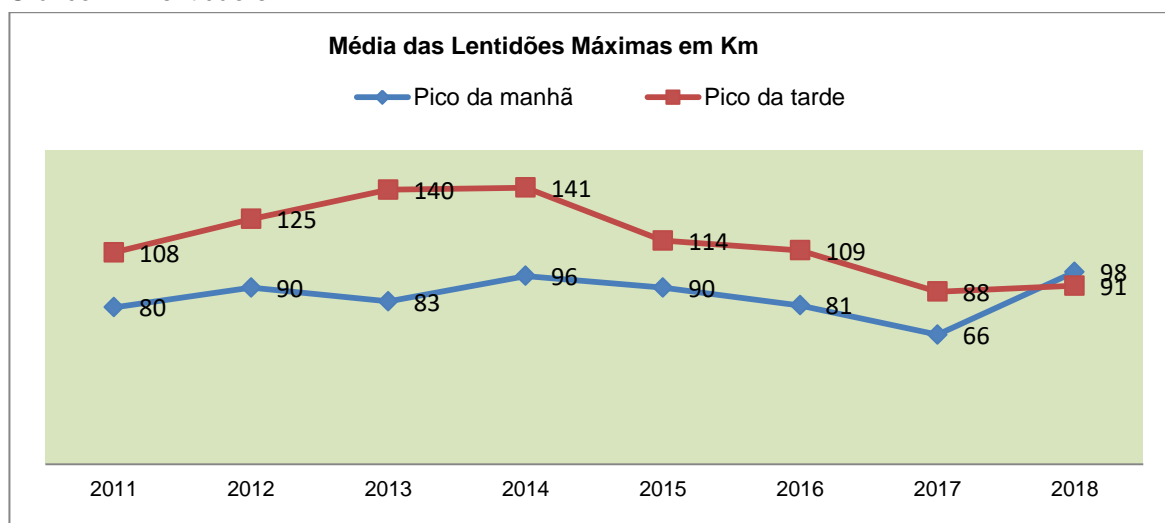
Há necessidade de que sejam implantadas soluções definitivas para os problemas decorrentes da quebra da segurança do cartão inteligente e do módulo SAM (Sistema de Bilhetagem Eletrônica).

A Administração deve providenciar auditoria do SBE e também do sistema correlato SIM, a fim de aumentar a credibilidade desses sistemas e evitar o desperdício de recursos humanos e materiais, já que uma vez auditados, a possibilidade de fraudes decorrentes dos mesmos tende a diminuir consideravelmente.

Há necessidade de modernização e ampliação da medição de congestionamentos com uso de tecnologia moderna, visando obter níveis mais fidedignos.

Em 2018, os indicadores de lentidão relativos ao pico da manhã apresentaram elevação significativa.

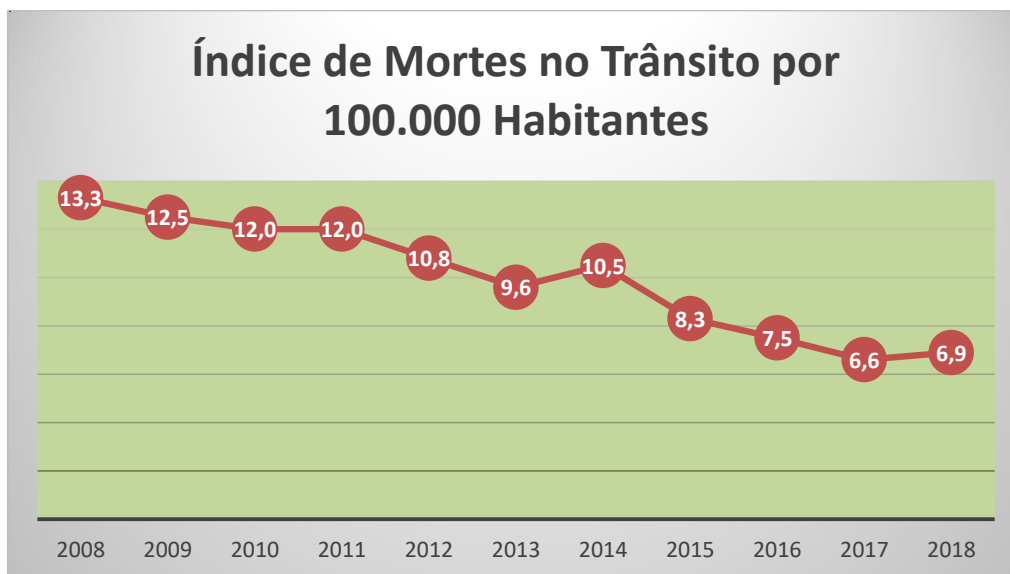
Gráfico 2 – Lentidão em km



Fonte: Relatórios operacionais da CET (2018).

Após sucessivas quedas nos índices de mortes no trânsito, em 2018 verificou-se pequeno aumento em relação aos índices apurados em 2017.

Gráfico 3 – Mortes no Trânsito



Fontes: Relatórios operacionais da CET.

(\*) Indicador de Desempenho Relativo à Qualidade dos Serviços Públicos - L.M. nº 14.173/06.

Calculado com base nos últimos 12 meses (acumulado).

Destaca-se o aumento do número de mortes de motociclistas em 2018.

As condições da sinalização viária no município são precárias. A SMT e a CET não vêm desempenhando suas atribuições referentes à prestação de serviços de sinalização horizontal de forma satisfatória.

O sistema semafórico da cidade de São Paulo não dispõe de recursos tecnológicos adequados para monitoramento e obtenção de um bom desempenho do sistema viário. Significativos recursos financeiros têm sido aplicados em revitalização do Sistema de Semáforos Inteligentes, mas sem efetividade e eficácia.

Os recursos arrecadados com multas de trânsito são majoritariamente destinados ao financiamento das despesas operacionais da CET, principalmente gastos com pessoal, enquanto que projetos voltados à melhoria das condições do trânsito na cidade de São Paulo não são priorizados.

O “Programa de Metas da Cidade de São Paulo 2017-2020” possui 04 (quatro) metas associadas à Função Transportes:



Quadro 1 – Programa de Metas – Avaliação Parcial 2018

Programa de Metas - Avaliação 2018 (PMSP)		
Meta	Descrição	Resultado 2018
25	Reduzir o índice de mortes no trânsito para valor igual ou inferior a 6 a cada 100 mil habitantes ao ano até 2020	Meta Atingida
26	Aumentar em 10% a participação dos modos ativos de deslocamento (de bicicleta, a pé e outros modos ativos), até 2020	Não Apresentado
27	Aumentar em 7% o uso do transporte público em São Paulo até 2020	Avaliação Prejudicada
28	Reduzir em 15% (156.649 ton) a emissão de CO2 , em 50% (37 ton) a emissão de material particulado e em 40% (1.999 ton) a emissão de NOx pela frota de ônibus municipais até 2020	Avaliação Prejudicada

Fonte: Planejasampa

A avaliação se deu com base os dados disponibilizados no portal “Planeja Sampa”.

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

**Durante o exercício de 2018 foram transportadas 1.388.564 pessoas**, sendo 839.455 beneficiários e 549.109 acompanhantes, conforme dados da SPTrans. Considerando o total anual, foram transportados 278,8 pessoas por veículo/mês no Atende.

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

### 3.4. Responsável pelas áreas auditadas

Nome	Cargo
Sérgio Henrique Passos Avelleda (até abril/18); João Octaviano Machado Neto	Secretário Municipal de Transportes
José Carlos Nunes Martinelli (até março/18); Paulo César Shingai	Diretor Presidente da SPTrans
João Octaviano Machado Neto (até abril/18); Milton Roberto Persoli	Diretor Presidente da CET



## 4. INFRINGÊNCIAS E PROPOSTAS DE DETERMINAÇÕES

### 4.1. Infringências

- 1) A Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes (SMT) não fiscaliza adequadamente o Sistema Municipal de Transporte Coletivo Público de Passageiros. (subitens 3.2.1-b.1.2 e 3.2.1-b.1.3, 3.2.1-b.1.4, 3.2.1-b.1.5, 3.2.1-b.1.6, 3.2.1-c.1.2, 3.2.1-c.1.3, 3.2.1-c.10).

Dispositivos legais não observados:

⇒ Artigos 3º e 29, incisos I, II, VI e VII da Lei Federal nº 8.987/95<sup>20</sup>;

⇒ Artigo 8º, inciso III, alíneas a, b e c da Lei Municipal nº 13.241/01<sup>21</sup>;

- 2) A Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes (SMT) e a Companhia de Engenharia de Tráfego (CET) não vêm desempenhando suas atribuições referentes à prestação de serviços de sinalização horizontal de forma satisfatória (subitem 3.2.1-c.3).

Dispositivos legais não observados:

⇒ Artigo 24, inciso III da Lei Federal nº 9.503/97<sup>22</sup>;

⇒ Artigo 80 da Lei Federal nº 9.503/97<sup>23</sup>;

⇒ Artigo 90, § 1º da Lei Federal nº 9.503/97<sup>24</sup>.

---

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

Art. 29. Incumbe ao poder concedente:

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

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

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

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

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

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

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

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

b) fiscalizar e controlar permanentemente a prestação do serviço;

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

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

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

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



- 3) A Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes (SMT) não centraliza em conta corrente específica as movimentações do Fundo Municipal de Desenvolvimento de Trânsito (FMDT) (subitem 3.2.1-c.8.3).

Dispositivo legal não observado:

⇒ Artigo 4º da Lei Municipal nº 14.488/07<sup>25</sup>.

## 4.2. PROPOSTAS DE DETERMINAÇÃO

- 1) Instituir procedimentos de controle interno para verificação da compatibilidade dos projetos da rede cicloviária a serem executados com o Plano de Mobilidade de São Paulo (PlanMob SP/2015), o Plano Diretor Estratégico (PDE) e o Sistema Cicloviário já existente (subitem 3.2.1-b.3.2).
- 2) Desenvolver integração entre o Sistema de Bilhetagem Eletrônica e o Sistema Integrado de Monitoramento, registrando no momento da utilização do validador as informações de localização correntes para posterior comparação (subitem 3.2.1-c.9.2).
- 3) Interromper o uso dos cartões *smart card* dos modelos Classic e Plus com nível de segurança *Security Level 1* (subitem 3.2.1-c.9.3).
- 4) Elaborar e implantar soluções para os problemas decorrentes da quebra da segurança do cartão inteligente e do módulo *Security Access Module* do Sistema de Bilhetagem Eletrônica, além da identificação das suas causas (subitem 3.2.1-c.9.3).
- 5) Utilizar os dados do módulo de localização dos veículos para preenchimento do sentido de cada viagem e de sua hora de início e fim no sistema, reduzindo o risco de falhas nessas informações (subitem 3.2.1-c.9.4).

---

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

25 Art. 4º - Os recursos do Fundo Municipal de Desenvolvimento de Trânsito serão movimentados em conta corrente específica [...]



- 6)** Auditar e certificar o Sistema de Bilhetagem Eletrônica e o Sistema Integrado de Monitoramento visando ampliar o grau de confiabilidade e evitar o desperdício de recursos humanos e materiais (subitem 3.2.1-c.9.5).

Em 05.04.19

**FLÁVIO DE NÓBREGA**  
Agente de Fiscalização

**ANSELMO RIZANTE**  
Agente de Fiscalização

De acordo,

**ANTONIO ALMEIDA DE SOUSA**  
Equipe de Fiscalização e Controle 09  
Supervisor

**ARI DE SOEIRO ROCHA**  
Coordenador Chefe de Fiscalização  
e Controle V

De acordo,

**LÍVIO MÁRIO FORNAZIERI**  
Subsecretaria de Fiscalização e Controle  
Subsecretário

24422019AN26RT001-18

*Assinado Digitalmente pelo sistema e-TCM -LIVIO MARIO FORNAZIERI - 20/05/2019 13:38:57*

*Assinado Digitalmente pelo sistema e-TCM -FLAVIO DE NOBREGA - 17/05/2019 07:22:26*

*Assinado Digitalmente pelo sistema e-TCM -ANSELMO FERNANDES RIZANTE - 16/05/2019 18:37:19*

*Assinado Digitalmente pelo sistema e-TCM -ANTONIO ALMEIDA DE SOUSA - 16/05/2019 18:30:59*

*Assinado Digitalmente pelo sistema e-TCM -ARI DE SOEIRO ROCHA - 16/05/2019 18:30:01*

*Para validar essa(s) assinatura(s) acesse <https://portalassinatura.tcm.sp.gov.br> e insira o código - 5942CE9910BEBFDD914AC786438A9F99*