

RELATÓRIO CONCLUSIVO DE ACOMPANHAMENTO DE EXECUÇÃO CONTRATUAL

1. ORDEM DE SERVIÇO

2019/06079

2. IDENTIFICAÇÃO

2.1. Objeto

Execução Contratual

2.2. Objetivo

Verificar se os contratos emergenciais do Subsistema Estrutural foram executados de acordo com as normas legais pertinentes e em conformidade com as cláusulas estabelecidas nos ajustes.

2.3. Área auditada

Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes (SMT).

2.4. Período da Realização

01.10.19 a 13.10.20

2.5. Período de Abrangência

18.01.19 a 08.09.19

2.6. Equipe Técnica

Adriano Pinheiro Bezerra de Menezes RF nº 20.290

Marcia S. Amaral C. Bueno RF nº 802

2.7. Procedimentos

- Definir com a área técnica da SPTrans responsável pela avaliação dos serviços, conjunto de informações padronizadas acerca da operação do serviço de transporte de passageiros prestado pelas empresas do subsistema estrutural.
- Definir com a área técnica da SPTrans responsável pela fiscalização dos serviços, conjunto de informações padronizadas acerca das penalidades aplicadas às empresas do subsistema estrutural.
- Definir com a área técnica da SPTrans responsável pela medição dos serviços, conjunto de informações padronizadas acerca da remuneração dos serviços de transporte do subsistema estrutural.
- Recepcionar, armazenar, realizar análise exploratória, tratar e consolidar as informações fornecidas sistematicamente pela SPTrans em arquivo digital para a elaboração de um Banco de Dados.
- Analisar os dados e elaborar cálculos tendo como base o material obtido e apresentar as principais conclusões.

2.8. Abreviaturas

AVL	<i>Automatic Vehicle Location</i>
DT	Diretoria de Planejamento de Transporte
ICV	Índice de Cumprimento de Viagens
OSO	Ordem de Serviço Operacional
Resam	Regulamento de Sanções e Multas
SBE	Sistema de Bilhetagem Eletrônica
SIM	Sistema Integrado de Monitoramento
SMT	Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes
SPTrans	São Paulo Transporte S/A
TP	Terminal Primário
TS	Terminal Secundário

3. RESULTADO

3.1. Introdução

Trata-se de Acompanhamento de Execução Contratual, determinada no eTCM nº 3.825/2015 e juntada na peça 01 do presente.

Cumpridos os 15 anos da concessão, a SMT firmou sucessivos contratos emergenciais para o subsistema estrutural, sendo que os contratos objeto do presente acompanhamento de execução, conforme determinado pelo Conselheiro Relator, estão demonstrados na tabela a seguir.

Tabela 1: Contratos por Área – Subsistema Estrutural

CT nº	Empresa	Área	Vigência prevista	Valor	Preço por Passageiro (R\$)
03/19	Mobibrasil	E5 e AR6	18/01 a 17/07/19	199.795.374	3,6634
04/19	Cons. Bandeirante	E1 e AR1	18/01 a 17/07/19	281.596.542	3,1444
05/19	Sambaiba	E2 e AR2	18/01 a 17/07/19	415.295.284	3,5273
06/19	Cons. Sudoeste	E8 e AR8	18/01 a 17/07/19	258.168.121	3,2452
07/19	Ambiental	E8 e AR9	18/01 a 17/07/19	218.005.518	2,9049
08/19	Gatusa	E9	18/01 a 17/07/19	70.109.108	3,0491
09/19	Kbpx	AR7	18/01 a 17/07/19	71.620.023	2,7332
12/19	City	E3 e AR3	28/03 a 23/09/19	466.356.297	3,8659
13/19	Via Sudeste	E4 e AR5	28/03 a 23/09/19	266.752.493	3,3605
14/19	Grajaú	E6	28/03 a 23/09/19	168.467.039	3,4259
15/19	Metropole	E7	28/03 a 23/09/19	144.697.862	2,8434
17/19	Ambiental	AR0	01/05 a 26/10/19	88.595.077	5,2787
18/19	Express	AR4	01/05 a 26/10/19	141.713.641	3,2920
Total estimado dos contratos				2.791.172.379	

Fonte: São Paulo Transporte S.A (SPTrans).

- (1) Em 30/4/19, a City transferiu o contrato para a Metrôpole.
 (2) Em 17/5/19, a Ambiental transferiu o contrato para a Campo Belo.

Verifica-se que nos contratos do subsistema estrutural há três grupos de datas de vigência dos contratos. Entretanto, como os novos contratos da Concessão entraram em vigência em 09.09.19, os contratos de emergência ainda vigentes tiveram validade até 08.09.19. Assim, os três grupos de vigência são:

Tabela 2: Vigência efetiva dos contratos

Grupo	Contratos	Vigência efetiva
1	03/19, 04/19, 05/19, 06/19, 07/19, 08/19 e 09/19	18.01 a 17.07.19
2	12/19, 13/19, 14/19 e 15/19	28.03 a 08.09.19
3	17/19 e 18/19	01.05 a 08.09.19

Cumpra informar que os primeiros contratos emergenciais assinados em 21.07.18, em função do término dos Contratos de Concessão, foram analisados conjuntamente no TC nº 5.457/2018 (pendente de julgamento) e considerados irregulares pela Auditoria.

Por fim, destacamos que o presente processo visa atender também ao referido Acompanhamento de Execução dos Contratos Emergenciais do Grupo Estrutural mencionado à peça 2 do TC nº 5.457/2018.

Sobre o Relatório Preliminar (Peça 8) foram apresentadas respostas por parte da São Paulo Transportes (peças 55 e 56), Consórcio Sudoeste de Transporte (peças 64 a 67 e 184), Ambiental Transportes Urbanos S/A (peças 68 a 70, 185 e 186), KBPX Administração e Participação Ltda. (peças 71 a 75), Viação Gatusa Transportes Urbanos Ltda. (peças 76 a 78), Edson Caram (peças 79 e 80), Express Transportes Urbanos Ltda. (peças 108 a 112), Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes e Levi dos Santos Oliveira (peça 113), City Transporte Urbano Intermodal Ltda. e Viação Metrôpolite Paulista S/A (peças 114 a 173), Consórcio Bandeirante de Transporte (peças 174 e 175), Mobibrasil Transporte São Paulo Ltda. (peças 176 a 180), Sambaíba Transportes Urbanos Ltda. (peças 181 a 183), Via Sudoeste Transportes S/A (peças 187 a 193) e Viação Grajaú S/A (peça 194). A Sra. Elisabete França e Paulo Cezar Shingai¹ deixaram transcorrer *in albis* o prazo para manifestação

Considerando que as respostas se assemelham em muitos pontos, deixaremos de apresentar seu resumo quando já estiverem em outras defesas. As análises das respostas e seu descritivo sumarizado serão demonstrados neste Relatório Conclusivo nos respectivos itens aos quais se referiram, e no item 4 será registrado se houve efeito de tais análises na Conclusão.

Retornam os autos para manifestação (peça 196).

3.2. Legislação aplicável

A Lei Municipal (LM) nº 13.241/01 e alterações posteriores dispõe sobre a organização dos serviços do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros na cidade de São Paulo, autoriza o poder Público a delegar a sua execução e dá outras providências, conforme se verifica em seu artigo art. 1º,

¹ Diferentemente do informado à peça 195, não consta manifestação do Sr. Paulo Cezar Shingai às peças 55/56.

§ 1º:

O Transporte Coletivo Público de Passageiros é serviço público essencial, cuja organização e prestação competem ao Município, conforme disposto no artigo 30, inciso V, da Constituição Federal e no artigo 172 da Lei Orgânica do Município de São Paulo.

O art. 8º² da referida lei estabelece que o Poder Público deve cumprir e fazer cumprir as disposições que regem o serviço, zelando por sua boa qualidade, envolvendo a rapidez, o conforto, a regularidade, segurança, continuidade, modicidade tarifária, eficiência, atualidade tecnológica, acessibilidade etc.

Ainda no art. 8º, inciso III, a lei municipal dispõe que o Poder Público deverá fiscalizar e controlar permanentemente a prestação do serviço e aplicar as penalidades legais, regulamentares e contratuais.

Quanto ao previsto em contrato, verifica-se que a cláusula terceira dos contratos estabelece as competências da São Paulo Transporte S.A (SPTrans), destacando-se:

3.3 Compete à São Paulo Transporte S/A:

[...]

3.3.3 Coordenar, supervisionar e fiscalizar os serviços prestados de transporte coletivo de passageiros;

3.3.4 Aplicar penalidades por descumprimentos de obrigações contratuais, nos termos do seu Estatuto Social (art. 30, § 2º, VII), do Regulamento de Sanções e Multas - RESAM, do artigo 29 da Lei Municipal nº 13.241/01, bem como das demais legislações e normativos aplicáveis.

Quanto à forma de prestação dos serviços, a cláusula quarta dos contratos dispõe:

4.3 As linhas serão operadas na forma prevista na Ordem de Serviço Operacional – OSO.

² Art. 8º [...]

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;

[...]

h) zelar pela boa qualidade do serviço, observadas as condições de eficiência, regularidade, segurança, rapidez, continuidade, conforto, modicidade tarifária, manutenção dos equipamentos, atualidade tecnológica e acessibilidade, particularmente para pessoas com deficiência, idosos e gestantes;

[...].

3.3. Escopo e abrangência

O escopo do presente trabalho consistiu na verificação da qualidade dos serviços prestados pelas empresas do subsistema estrutural, especialmente quanto aos aspectos da regularidade, atualização tecnológica e a atuação da SPTrans quanto ao cumprimento de suas atribuições legais relativas aos aspectos do planejamento, fiscalização e aplicação de penalidades.

Importante salientar que entre os aspectos da qualidade dos serviços prestados, com base em achados de fiscalizações anteriores, priorizou-se a verificação do cumprimento de viagens programadas nas Ordens de Serviços Operacionais (OSO), tendo em vista o entendimento da Equipe de Auditoria de que este item constitui o aspecto de maior relevância na qualidade do serviço, vez que representa a regularidade e pontualidade do ponto de vista do usuário.

Quanto ao aspecto de atualização tecnológica, foi verificado o nível de transmissão dos equipamentos embarcados de monitoramento, denominados *Automatic Vehicle Location (AVL)*.

Além disso, serão verificados aspectos relacionados à frota de veículos, a oferta de lugares e a demanda de passageiros.

É importante observar que a realização desse trabalho só foi possível porque a Auditoria tem acesso a diversos sistemas:

- Sistema Integrado de Monitoramento – SIM
- Sistema de Bilhetagem Eletrônica – SBE
- Sistema de Remuneração dos Operadores – SRO
- Sistema de Autuação e Consulta de Penalidades aplicadas às Empresas – Sistema Resam

Conforme consta da NBASP³ 12 (Valor e Benefícios dos Tribunais de Contas – fazendo a diferença na vida dos cidadãos), princípio 5 (Sensibilidade a mudanças de ambiente e riscos emergentes), no parágrafo 39:

³ Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público

Os Tribunais de Contas devem implementar medidas voltadas à gestão de informações estratégicas, usando, por exemplo, ferramentas de inteligência e de tratamento de grandes massas de dados com uso intensivo de tecnologia da informação. (grifamos)

Dessa forma, o acesso às bases de dados da operação diária de todas as linhas do sistema de transportes foi fundamental para a elaboração do presente relatório.

No entanto, o grande volume de dados gerados na operação do transporte público, que apenas pelo SIM e SBE, totaliza 26 milhões de transações/registros por dia relativas a mais de 80 variáveis, tornou inviável a análise e processamento por meio de planilhas eletrônicas, como o Excel. Para amenizar essa dificuldade foi realizada análise dos dados utilizando o software de *Business Intelligence*, Power BI.

3.4. Dados de produção dos serviços

3.4.1. Viagens

Com base nos dados fornecidos pela SPTrans, oriundos do Sistema Integrado de Monitoramento (SIM) e do Sistema de Bilhetagem Eletrônica (SBE), elaboramos a tabela a seguir, de acordo com as datas de vigência dos contratos:

Tabela 3: Quantitativos de viagens

Empresa / Consórcio	Contrato	Viagens Programadas		Viagens Monitoradas		Viagens Descumpridas	
		Previstas (A)	Ajustadas (B)	Ajustadas (C)	Ajustadas e Limitadas à OSO (D)	Com Compensação (E=B-C)	Limitadas à OSO (F=B-D)
Mobibrasil	03/19	853.228	634.222	615.967	609.582	18.255	24.640
C. Bandeirante	04/19	1.701.096	1.425.584	1.365.692	1.351.530	59.892	74.054
Sambaíba	05/19	2.437.617	1.991.940	1.879.393	1.857.275	112.547	134.665
C. Sudoeste	06/19	1.317.058	1.081.370	1.046.558	1.032.334	34.812	49.036
Ambiental	07/19	1.337.859	1.124.348	1.097.840	1.085.736	26.508	38.612
Gatusa	08/19	363.508	301.456	311.948	294.175	-10.492	7.281
Kbpx	09/19	399.695	326.273	298.935	296.308	27.338	29.965
City/Metrópole	12/19	2.140.935	1.992.490	1.708.533	1.686.939	283.957	305.551
Via sudeste	13/19	1.408.437	1.273.886	1.181.715	1.167.673	92.171	106.213
Grajaú	14/19	576.509	522.247	499.459	490.332	22.788	31.915
Metrópole	15/19	752.691	673.860	644.617	622.786	29.243	51.074
Ambiental	17/19	285.727	249.950	243.297	238.038	6.653	11.912
Express	18/19	708.179	657.977	632.749	622.861	25.228	35.116
Total		14.282.539	12.255.603	11.526.703	11.355.569	728.900	900.034

Fonte: SPTrans – Sistemas SIM e SBE.

A partir da tabela anterior, destacamos:

- A quantidade total de viagens programadas na Ordem de Serviço Operacional Referencial (referência para definição da remuneração por passageiro transportado) foi de 14,3 milhões.
- A quantidade total de viagens programadas (OSO-ajustadas) foi de 12,3 milhões, que corresponde ao total de viagens programadas, deduzida do total de viagens expurgadas, decorrente de fatores inerentes à dinâmica da cidade, tais como as condições do viário, greves e paralizações, entre outras, alheios à vontade do operador, ou seja, após o expurgo temos as viagens possíveis de se realizar. Nesse caso, excluem-se as faixas horárias em que os problemas foram verificados.
- Verifica-se que mesmo expurgando-se uma série de viagens, pelas razões apontadas anteriormente, ainda há defasagem entre as viagens monitoradas na comparação com as programadas. Nesse caso, é importante salientar que todos os fatores que poderiam resultar em qualquer dificuldade para o cumprimento de viagens já foram expurgados.
- Considerando apenas as viagens ajustadas, a quantidade de descumprimentos totalizou 728.900 (5,9% do total).
- Importante destacar, ainda, que uma viagem realizada a mais não compensa outra não realizada. Assim, se desconsiderarmos as viagens realizadas acima da OSO (ainda que superiores, essas viagens não ocorreram dentro do planejado), verifica-se que o descumprimento sobe para 900.034 (7,3% do total).

Ressaltamos que quando as viagens não são realizadas, independentemente do motivo, as empresas deixam de incorrer nos custos variáveis (combustíveis, lubrificantes e rodagens) e os custos fixos, ainda que em menor medida, também são impactados.

Para além das questões de custos e impactos financeiros, o descumprimento de viagens afeta, em muito, a população, causando maior lotação nos ônibus e espera elevada nos pontos de ônibus, trazendo mais dificuldade à vida dos usuários, principalmente àqueles que vivem em locais mais distantes da região central.

Comentários sobre o Relatório Preliminar

São Paulo Transportes (peças 56, 80 e 113)

A Gerência de Avaliação de Transporte da SPTrans informou que de acordo com o Expediente Externo 18/2019 fornece ao TCMSP informações operacionais das linhas, como quantidade de viagens e frota programadas e monitoradas, extensão das linhas, demanda de passageiros na hora pico, fator de renovação, entre outros dados operacionais.

Informou os principais procedimentos necessários para validação das viagens monitoradas no sistema SIM:

- Manter os equipamentos embarcados – Validador e AVL - “Automatic Vehicle Location” em totais e perfeitas condições de funcionamento;
- Informar corretamente no validador a linha operada e o sentido da viagem realizada pelo veículo;
- Abrir e fechar apropriadamente o serviço na linha;
- Abrir todas as meias viagens no exato momento em que o veículo estiver para iniciar ou seu percurso;
- Fechar todas as meias viagens ao término do percurso, após a passagem de todos os passageiros pelo validador;
- Validar, periodicamente, a cada 180 (cento e oitenta) dias, ou sempre que realizada qualquer tipo de manutenção no AVL, mantendo atualizados os parâmetros dos equipamentos.
- O veículo deve ser monitorado em todo o percurso da linha, com transmissão no seu ponto de origem (Terminal Principal – TP) e no seu destino (Terminal Secundário – TS, ou Ponto de Controle – PC no caso de linha circular) e vice-versa.
- Fatores como tempo parado no mesmo local superior a 30 minutos e falha de transmissão dos AVLS ocasionam em viagens inválidas, que não são consideradas para o cálculo dos indicadores e não compõem a quilometragem apurada.

Acrescentou que o indicador de descumprimento das viagens tem grande impacto no Índice de Qualidade do Transporte (IQT).

Afirmou ainda que as Concessionárias que concluírem os ciclos de avaliação com classificação ruim deverão arcar com multa de 50.000 tarifas (AF-G12) e que no caso dos resultados com classificação

ruim se repetirem por 2 meses deverá ser apresentado relatório técnico com plano de ação para melhoria. No caso de não apresentação da documentação ou de evidências sobre a execução dos planos deverá ser aplicada multa contratual no valor de 1.500 tarifas diárias (AF-G10).

Consórcio Sudoeste e Ambiental Transportes Urbanos S.A (peças 64, 68 e 184, 185)

A contratada argumentou que não foi apresentado o detalhamento dos dados, de modo que não foi possível à concessionária conferir a sua exatidão.

Entendeu que o IQT é muito mais abrangente e justo para aferir a qualidade dos serviços prestados e entendeu que a utilização dos dados de cumprimento de viagens com base na OSO não é razoável para mensurar um todo muito mais complexo.

Novamente afirmou que não foi apresentada a metodologia dos cálculos, no caso, quanto aos expurgos dos descumprimentos de viagens.

Argumentou que existem viagens que partem no horário e realizam o trajeto correto, mas por uma falha no sistema de localização não são consideradas entre as monitoradas. Afirmou ainda que grande parte das falhas no sistema de localização não decorre de culpa das empresas.

Alegou que realizou quantidade de viagens superior à OSO ajustada e apresentou tabela-resumo com os dados de viagens realizadas.

KBPX Administração e Participações Ltda (peça 71)

Alegou inicialmente que teve seu direito de defesa cerceado:

[...] restou vulnerado o direito constitucional desta Signatária ter conhecimento integral e de poder se contrapor aos fundamentos que deram ensejo a conclusão de irregularidade na execução de seu contrato (**contraditório**), assim como à mais **ampla defesa** ao quanto lhe é imputado; pois, tolheu-se a possibilidade de análise a metodologia utilizada no processo de apuração dos resultados e de conferir a sua coerência e exatidão, **o que demonstra a inobservância, por parte deste respeitável Tribunal Contas, quando a aplicabilidade e respeito ao direito constitucional das Concessionárias ao contraditório e a ampla defesa** (inciso LV, do art. 5º, da C.F.), **resultando em inevitável cerceamento do direito de defesa.** (original grifado)

Quanto ao mérito afirmou, em síntese, que a remuneração se dá por passageiro transportado e não por viagens ou quilometragem e que o sistema SIM deixa de computar as viagens realizadas fora do horário.

City Transporte e Viação MetrÓpole (peça 114)

A seguir apresentamos síntese das alegações:

Conforme se verifica do Relatório de Fiscalização apresentado, os técnicos tratam todas as viagens como viagens monitoradas. Entrementes, existe outro grupo cujo monitoramento não foi identificado: os chamados “eventos/viagens inválidos”. Nesse sentido, não se pode tratar as viagens monitoradas como sendo o total das viagens realizadas.

Ao confrontar as viagens do SIM com os arquivos da bilhetagem eletrônica transmitidos diariamente à SPTRANS, constata-se que as viagens realizadas pela empresa City foram maiores do que as viagens informadas pelo TCM, extraídas do SIM.

De salientar, mais uma vez, que não podem ser desconsideradas as viagens realizadas e consideradas inválidas ou não monitoradas, porque realizadas em outra faixa horária, como nos exemplos vistos. Da mesma forma, tais viagens não podem ser classificadas como não realizadas, como assim o fez o Relatório de Fiscalização.

Ademais, as viagens não realizadas ou descumpridas **não são remuneradas, não incidindo a empresa na suposta economia de insumos (combustíveis, peças, lubrificantes), como quer fazer crer os agentes de fiscalização.** (Original grifado)

De frisar novamente, porque necessário, diante das desconformidades contidas no Relatório de Fiscalização, que apesar da SPTRANS, por meio do SIM – Sistema Integrado de Monitoramento, fazer o ajuste da OSO das viagens programadas, não são todas as interferências prejudiciais a operação que são levadas em consideração.

ConsÓrcio Bandeirante (peça 174)

Os argumentos apresentados pelo ConsÓrcio Bandeirante se assemelham aos da City Transporte e Viação MetrÓpole (peça 114), de forma que a análise dos argumentos será feita de forma conjunta.

Mobibrasil Transporte (peça 176)

Em síntese, entendeu que não se pode considerar o total de viagens monitoradas como realizadas e apresentou fatores que, em seu entendimento, impedem a transmissão de dados e seu registro no sistema:

Da mesma forma existem problemas que afetam o sistema SIM e que não são estranhos nem desconhecidos do Poder Público, posto que de incidência diária na operação, como: **a)** perda de sinal do GPS; **b)** equipamentos que perdem a configuração dos pontos notáveis, não registrando as viagens; **c)** polígonos de grandes dimensões que

atrasam o cômputo das partidas; **d)** oscilação na transmissão dos AVL's; **e)** travamento de equipamentos em determinadas localidades, e **f)** áreas de sombreamento.

Apresentou ainda fatores que interferem na operação dos serviços, como acidentes na via, interdições, eventos etc.

Sambaíba Transportes (peça 181)

Além do que já foi apresentado em outras defesas, a Sambaíba enfatiza que há interferências que impedem a transmissão de dados e, por consequência, não registram o cumprimento de viagens e cita como exemplos a indisponibilidade do Sistema SIM, os acidentes e manutenção nas vias e a manutenção do sistema Claro/GPRS.

Via Sudeste (peça 187)

Os argumentos apresentados pela Via Sudeste se assemelham aos de outras manifestações, de forma que a análise dos argumentos será feita de forma conjunta.

Viação Grajau (peça 194)

Tratou dos problemas que afetam o SIM, que impediriam a transmissão de dados e não registrariam o cumprimento de viagens. Sobre os expurgos por eventos adversos, acrescentou que houve muito mais episódios que geraram prejuízo à operação do que efetivamente foi excluído pela SPTrans.

Manifestação da Auditoria

Quanto às alegações apresentadas, discordamos de que os métodos de cálculo não tenham sido devidamente apresentados. Como informado no item introdutório, a quantidade de dados geradas diariamente pelo sistema de transporte é muito grande. Dessa forma, solicitamos à SPTrans que nos fornecesse os dados necessários já resumidos, de modo que pudéssemos fazer os cálculos necessários. Assim, todos os dados utilizados foram fornecidos pela SPTrans. Os cálculos realizados pela Auditoria estão devidamente explicados.

Sobre a forma de remuneração, como já apresentado em diversas ocasiões pela Auditoria e no próprio relatório, não está em discussão a forma de remuneração, por passageiro transportado. O que se apresenta é que para se chegar ao valor do passageiro transportado foram utilizadas diversas

premissas, entre as quais a quantidade de viagens realizadas. A não obediência a essas premissas atinge diretamente a qualidade do serviço, seja pelo maior tempo de espera no ponto de ônibus, pela imposição de se viajar em veículo lotado, entre outras questões apresentadas no presente relatório.

Esclarecemos que os eventos inválidos foram excluídos tanto das viagens programadas (OSO), quanto das monitoradas. As viagens do sistema de bilhetagem serão diferentes, pois não há exclusão dos eventos inválidos, como ocorre no SIM. Considerando que as exclusões são feitas no planejado e executado, a OSO terá menos viagens e as viagens monitoradas também serão menores.

Quanto à alegação de as viagens descumpridas não serem remuneradas, é importante destacar o que ocorre na prática, uma vez que a remuneração ocorre em função da quantidade de passageiros transportados. Dessa forma, se houver o planejamento de se transportar, por exemplo, 100 passageiros em dois ônibus e caso se consiga colocar esses passageiros em apenas um ônibus, a remuneração será a mesma, pois o descumprimento de viagem não impacta na remuneração e sim na qualidade do serviço oferecido à população.

Sobre os problemas de transmissão do AVL, que impediriam o registro das viagens no SIM, entendemos que o argumento não se justifica, uma vez que a empresa é remunerada para manter os equipamentos em pleno funcionamento nos veículos. Quanto a eventuais regiões de sombra, entendemos que também não devem ser acolhidos, pois mesmo que o equipamento não esteja transmitindo no momento, os dados ficam armazenados e são enviados assim que o veículo se desloca em direção a outra área.

Quanto ao expurgo, optamos por utilizar os dados informados pela SPTrans, que são oficiais e apresentam um método para sua coleta e eventual exclusão.

Dessa forma, mantemos integralmente a conclusão 4.1.

3.4.2. Quilometragem

Da mesma forma como foi feito para o item anterior, com base nos dados fornecidos pela SPTrans, oriundos do Sistema Integrado de Monitoramento (SIM) e do Sistema de Bilhetagem Eletrônica (SBE), elaboramos a tabela a seguir, de acordo com as datas de vigência dos contratos:

Tabela 4: Produção quilometragem

Empresa / Consórcio	Contrato	Km Programada Ajustada (A)	Km Monitorada (B)	Km Monitorada Lim. à OSO (C)	Km não Operada (D=A-B)	Km não Oper. Lim. à OSO (E=A-C)
Mobibrasil	03/19	13.722.586	13.299.007	13.157.288	423.579	565.298
C. Bandeirante	04/19	22.035.389	20.965.625	20.774.794	1.069.764	1.260.595
Sambaíba	05/19	30.007.712	28.322.140	27.988.608	1.685.572	2.019.104
C. Sudoeste	06/19	19.771.866	19.096.091	18.854.869	675.775	916.997
Ambiental	07/19	13.083.166	12.713.229	12.566.102	369.937	517.063
Gatusa	08/19	5.498.869	5.698.541	5.371.900	-199.671	126.970
Kbpx	09/19	6.229.449	5.714.849	5.664.567	514.600	564.882
City/Metrópole	12/19	39.159.735	33.224.384	32.818.997	5.935.351	6.340.738
Via sudeste	13/19	19.971.174	18.337.338	18.133.019	1.633.837	1.838.155
Grajaú	14/19	12.375.321	11.736.006	11.540.451	639.315	834.871
Metrópole	15/19	10.086.871	9.641.218	9.344.158	445.653	742.714
Ambiental	17/19	3.778.232	3.658.170	3.581.113	120.062	197.119
Express	18/19	11.215.462	10.729.799	10.604.214	485.663	611.248
Total		206.935.832	193.136.396	190.400.078	13.799.436	16.535.754

Fonte: SPTrans – Sistema SIM

A partir da tabela anterior, destaca-se que a quilometragem não operada foi 6,7% do previsto já ajustado (13,8 milhões de quilômetros). Já com base nas viagens limitadas à OSO, ou seja, quando um percurso realizado a mais não compensa outro, realizado a menos, chegamos ao descumprimento de 8,0% (16,5 milhões). Conforme abordado no item anterior, para viagens esses percentuais são de 5,9% e 7,3%, respectivamente.

Embora a quilometragem percorrida esteja diretamente ligada às viagens realizadas, merece atenção o fato de que o descumprimento em quilômetros é maior que o de viagens, o que leva à constatação de que as viagens maiores, com linhas mais longas, são as mais descumpridas.

3.4.2.1. Expurgos

A quilometragem prevista serve de base para a contratação. Entretanto, como já comentado, ela sofre expurgos em decorrência de diversos fatores inerentes à dinâmica da cidade, tais como as condições do viário, fortes chuvas e greves, por exemplo, alheios à vontade do operador. Quando são constatadas essas ocorrências, há a exclusão das faixas horárias em que foram verificadas. Exclui-se assim, tanto do previsto quanto do realizado, o que ocorreu naquelas faixas horárias.

A tabela a seguir mostra a quilometragem programada na OSO e a ajustada, que contém os expurgos.

Tabela 5: Quilometragem programada

Empresa / Consórcio	Contrato	Km Progr OSO (A)	Km Prog Ajustada (B)	C=B/A
Mobibrasil	03/19	18.734.774	13.722.586	-26,8%
C. Bandeirante	04/19	26.523.927	22.035.389	-16,9%
Sambaíba	05/19	36.840.911	30.007.712	-18,5%
C. Sudoeste	06/19	24.174.979	19.771.866	-18,2%
Ambiental	07/19	15.714.472	13.083.166	-16,7%
Gatusa	08/19	6.626.602	5.498.869	-17,0%
Kbpx	09/19	7.648.109	6.229.449	-18,5%
City/Metrópole	12/19	42.287.130	39.159.735	-7,4%
Via sudeste	13/19	22.397.719	19.971.174	-10,8%
Grajaú	14/19	13.749.862	12.375.321	-10,0%
Metrópole	15/19	11.481.538	10.086.871	-12,1%
Ambiental	17/19	4.339.729	3.778.232	-12,9%
Express	18/19	12.097.455	11.215.462	-7,3%
Total		242.617.206	206.935.832	-14,7%

Fonte: SPTrans – Sistemas SIM e SBE.

Considerando-se todos os contratos analisados, verifica-se que a quilometragem programada (coluna A) foi de 242.617.206. Após os expurgos, tem-se a quilometragem programada ajustada (coluna B), de 206.935.832, uma diferença de 14,7%, na média.

Dessa forma, a tabela anterior demonstra o quanto a SPTrans exige a menos das empresas em decorrência dos fatores já comentados nos parágrafos anteriores.

Nesse particular, a empresa Mobibrasil foi a que apresentou maior expurgo em termos relativos (-26,8% ou 5 milhões de Km). Em termos absolutos, o maior expurgo foi verificado na empresa Sambaíba (6,8 milhões de Km ou -18,5%).

3.4.2.2. Quilometragem não operada

A seguir apresentamos tabela que compara os percentuais de descumprimento de quilometragem.

É importante lembrar que os contratos possuem períodos distintos, mas calculamos a média de descumprimento de cada contrato, de acordo com os respectivos períodos de vigência.

Vamos enfatizar os descumprimentos da quilometragem limitada à OSO, ou seja, um percurso feito a mais não compensa outro, que deixou de ser realizado. Isso porque entendemos ser essencial que os

serviços sejam oferecidos nos termos planejados. Caso se constate que o planejamento não está adequado, deve ser alterado.

Tabela 6: Descumprimento de quilometragem

Empresa / Consórcio	Contrato	Quilometragem	
		% não operada	% não operada limitada à OSO
Mobibrasil	03/19	3,1%	4,1%
C. Bandeirante	04/19	4,9%	5,7%
Sambaíba	05/19	5,6%	6,7%
C. Sudoeste	06/19	3,4%	4,6%
Ambiental	07/19	2,8%	4,1%
Gatusa	08/19	-3,6%	2,3%
Kbpx	09/19	8,3%	9,1%
City/Metrópole	12/19	15,2%	16,2%
Via sudeste	13/19	8,2%	9,2%
Grajaú	14/19	5,2%	6,7%
Metrópole	15/19	4,4%	7,4%
Ambiental	17/19	3,2%	5,2%
Express	18/19	4,3%	5,5%
Total geral		6,7%	8,0%

Fonte: SPTrans – Sistema SIM

Percentuais calculados com base nos valores da tabela 4

Em itens anteriores, já apresentamos os descumprimentos por contrato, em termos absolutos e a média relativa de descumprimentos referentes ao total dos contratos. Aqui, demonstramos o descumprimento de quilometragem em termos percentuais e por contrato, o que permite verificar individualmente os descumprimentos.

Chama atenção os descumprimentos das empresas City/Metrópole no contrato 12/19, de 16,2% do total da quilometragem prevista na OSO. É surpreendente que exista um caso tão extremo de descumprimento considerando que, como já visto, na quilometragem prevista, tomada como base para os cálculos, já foram expurgados os problemas que a cidade enfrenta, como alagamentos, protestos e outros.

Nesse caso específico do contrato 12/19, foram previstos inicialmente o total de 42.287.130 km, sendo que após os expurgos, chegou-se a um total de 39.159.735 (-7,2% do planejado), que seria o efetivamente exigido da empresa contratada.

Dessa forma, considerados todos os fatores que já haviam gerado os expurgos, não há como justificar os descumprimentos, muito menos dessa magnitude, pois além dos prejuízos financeiros que causam à municipalidade, prejudicam sobremaneira os usuários do transporte público, como já comentado anteriormente.

3.4.2.3. Custos não incorridos

Deve-se esclarecer que quando ocorrem os expurgos, da mesma forma como os quantitativos de quilômetros são retirados do planejado, também o são do monitorado. Julgamos importante trazer os dados de quilometragem monitorada sem expurgos uma vez que, algumas viagens, embora realizadas durante esses eventos, não são computadas, pois devido às condições adversas já comentadas, acabam levando mais tempo que o previsto ou apresentam outro problema que poderia levar à aplicação de penalidade em condições normais.

Assim, para efeito de custos, e apenas para isso, optamos por considerar a quilometragem de todas as viagens, inclusive as expurgadas, apresentada na coluna B da tabela a seguir.

Tabela 7: Diferença entre km programada e efetivamente realizada, sem expurgo

Empresa / Consórcio	Contrato	Km Programada (A)	km monitorada sem expurgo (B)	(C=B/A)
Mobibrasil	03/19	18.734.774	17.748.690	-5,3%
C. Bandeirante	04/19	26.523.927	24.714.197	-6,8%
Sambaíba	05/19	36.840.911	34.206.373	-7,2%
C. Sudoeste	06/19	24.174.979	22.912.846	-5,2%
Ambiental	07/19	15.714.472	15.074.609	-4,1%
Gatusa	08/19	6.626.602	6.780.943	2,3%
Kbpx	09/19	7.648.109	6.913.746	-9,6%
City/Metrópole	12/19	42.287.130	35.441.200	-16,2%
Via sudeste	13/19	22.397.719	20.266.978	-9,5%
Grajaú	14/19	13.749.862	12.860.639	-6,5%
Metrópole	15/19	11.481.538	10.905.225	-5,0%
Ambiental	17/19	4.339.729	4.112.129	-5,2%
Express	18/19	12.097.455	11.419.786	-5,6%
Total geral		242.617.206	223.357.361	-7,9%

Fonte: SPTTrans – Sistema SIM.

Desta forma, verificamos que a quilometragem efetivamente rodada pelas empresas, sem os expurgos, foi de 223.357.361.

É importante ressaltar que os valores a serem pagos às empresas levam em conta planilha de custos e que os custos variáveis são calculados em função da quilometragem programada.

Com base nos dados da Planilha Tarifária publicada pela SMT/SPTrans os custos variáveis do Sistema são estimados em 29,8% do custo total da operação⁴. É sabido que por tratar-se de estimativa, pode haver variações, tanto para mais quanto para menos nesse percentual, a depender da empresa. Entretanto, trata-se de estudo realizado pela própria SPTrans com base nos dados disponíveis. Entendemos que eventuais variações pontuais não são capazes de comprometer os resultados da análise.

Os custos variáveis são diretamente proporcionais à quilometragem rodada e se referem a combustível (diesel/energia), rodagem, lubrificantes e consumo de peças e acessórios.

Conforme demonstrado na tabela anterior, os custos foram calculados com base na quilometragem programada de 242.617.206. Já os custos efetivamente incorridos pelas empresas foram referentes a 223.357.361 quilômetros rodados, uma diferença de 7,9% na média, conforme se verifica na tabela a seguir.

Tabela 8: Custos não incorridos - por contrato

Empresa / Consórcio	Contrato	Diferença entre Km programada e monitorada sem expurgo* (A)	Remuneração** R\$ (B)	Custos variáveis não incorridos (C)=Ax29,8%
Mobibrasil	03/19	5,3%	194.428.573	3.049.594
C. Bandeirante	04/19	6,8%	269.205.052	5.473.628
Sambaíba	05/19	7,2%	398.422.239	8.490.512
C. Sudoeste	06/19	5,2%	240.861.908	3.747.343
Ambiental	07/19	4,1%	412.709.649	5.007.816
Gatusa	08/19	-2,3%	64.528.299	-447.874
Kbpx	09/19	9,6%	62.297.558	1.782.559
City/Metrópole	12/19	16,2%	803.004.812	38.739.915
Via sudeste	13/19	9,5%	224.309.683	6.359.033
Grajaú	14/19	6,5%	144.755.546	2.789.741
Metrópole	15/19	5,0%	126.770.780	1.896.241
Ambiental	17/19	5,2%	60.732.664	949.179
Express	18/19	5,6%	108.876.133	1.817.491
Total		7,9%	3.110.902.896	79.655.178

Fonte: SPTrans – Sistema SIM

Valores em R\$ apresentados sem casas decimais em virtude do princípio da materialidade

* Coluna C da Tabela 7

⁴ Valores retirados da planilha de custos operacionais do Sistema, disponível na aba “Q9 – custo de operação” em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/estudo_planilha_tarifa_2019_com_detalhamento_1546524534.xlsx

** Sistema SRO

Ressaltamos que os cálculos da tabela anterior são conservadores, pois consideram toda a quilometragem percorrida pelas empresas, inclusive acima da OSO e também daqueles horários em que houve algum problema na cidade e não houve exigência de cumprimento das viagens contratadas. Além disso, os cálculos só consideram como não incorridos os custos operacionais, embora se saiba que, ainda que em menor medida, a operação a menor também influencia os custos fixos.

Assim, como mostrado na tabela anterior, a quilometragem efetivamente operada foi 7,9% inferior ao previsto, em média, o que demonstra que as empresas receberam o total de **R\$ 79.655.178** além de seus custos operacionais.

Sabe-se que a remuneração não é realizada em função dos custos, mas em 12, dos 13 contratos analisados, os custos ficaram abaixo dos inicialmente previstos, o que mostra que houve falhas nesses cálculos, que já deveriam prever uma média histórica de quilômetros que não é cumprida.

Verifica-se que a diferença entre a quilometragem programada e a monitorada sem expurgo varia entre as empresas. O contrato 12/19, das empresas City/Metrópole, foi o que apresentou maiores custos não incorridos, tanto em termos relativos (16,2% da remuneração), quanto em termos absolutos (R\$ 38,7 milhões). A segunda colocada em custos não incorridos, em termos absolutos, foi a empresa Sambaíba (R\$ 8,5 milhões), o que representou, em termos relativos, 7,2%.

Cabe também citar a exceção: apenas no contrato 08/19, firmado com a Gatusa, os custos operacionais foram maiores do que o previsto no período: 448 mil (2,3% da remuneração), o que também não é o ideal.

Ressaltamos a importância do planejamento e que este será tanto melhor quanto mais essa diferença entre quilometragem programada e monitorada se aproximar de zero.

Por fim, repisamos que essa é apenas uma parte do problema, que trata dos valores pagos pela municipalidade sem a devida prestação dos serviços, e que poderia ser evitado com um melhor planejamento. A outra parte, como já apresentado anteriormente, se refere aos usuários do transporte público, que são obrigados a enfrentar atrasos e lotação nos ônibus. Somam-se a isso outras questões como limpeza e conforto, que, como já se mostrou em diversas outras auditorias, sempre estiveram

muito aquém do ideal.

Comentários sobre o Relatório Preliminar

São Paulo Transportes (peças 56, 80 e 113)

Afirma, em síntese:

Este item parte da premissa adotada no Relatório do TCM de que os valores pagos às empresas levam em conta uma planilha de custos. Entretanto, o Relatório do TCM desconsidera que a forma contratual de remuneração não é uma planilha de custos, e sim por passageiro transportado. Quando não efetuavam viagens, não transportavam passageiros e, portanto, não eram remunerados. [...]

Exemplifica que no dia 23/05/19, 9% do tempo monitorado no dia foi de eventos inválidos, para os quais não se identificou o monitoramento e conclui que o TCM está tratando os eventos inválidos como descumprimento.

Acrescenta:

Além disso, a planilha tarifária apresenta os cálculos de custo de combustíveis, rodagem e lubrificantes calculados linha a linha, atribuindo para cada linha a quilometragem por tipo de veículo, uma vez que os veículos possuem índices de consumo diferentes. O Relatório do TCM, ao contrário, aplica um percentual geral (29,8%), sem efetuar o detalhamento necessário. Isso resulta em valores imprecisos, que não podem ser desmembrados para cada contrato de operação.

Consórcio Sudoeste e Ambiental Transportes Urbanos S.A (peças 64, 68 e 184, 185)

Quanto a esse item afirmam as duas concessionárias, em síntese, que atenderam a demanda, uma vez que a quilometragem real percorrida é superior à quilometragem OSO ajustada.

KBPX Administração e Participações Ltda (peça 71)

Afirmou, em síntese, que a remuneração não se baseava em viagens ou quilometragem percorrida, mas sim na quantidade de passageiros transportados.

City Transporte e Viação MetrÓpole (peça 114)

Afirmou que a remuneração dos contratos se dava pelo transporte de passageiros e que a quilometragem percorrida ficou acima da OSO.

Alegou que a SPTrans classificou peças e acessórios como custo variável, mas que eles são custo fixo, já que seu custo é um percentual de consumo anual aplicado sobre o valor de veículo sem pneus por tecnologia. Assim, a base para o cálculo é a frota de ônibus e não o número de quilômetros percorridos.

Entende também que a Auditoria deveria ter levado em conta o custo com aquisição de novas tecnologias e a variação negativa da demanda, que reduz a remuneração.

Consórcio Bandeirante (peça 174)

Afirmou, em síntese:

Inadvertidamente, os agentes de fiscalização utilizaram como fator de cálculo a quilometragem, e, pela diferença entre as quilometragens monitoradas e a realizadas, obtiveram o percentual de quilometragem descumprida ou não realizada, aplicando esse percentual na remuneração do operador sem considerar outros fatores que entram na composição (como peças e acessórios, por exemplo).

[...]

Outro equívoco cometido na análise do TCM:

considerar a quilometragem monitorada como a quilometragem realizada pelas operadoras, visto que, segundo dados da própria SPTrans, cerca de 9% do tempo monitorado são compostos por eventos inválidos (desconhecido, não finalizado, tempo parado etc.).

Mobibrasil Transporte (peça 176)

Afirmou, em síntese:

O Relatório ora contraditado baseou a quilometragem com fulcro nas planilhas da SPTrans, as quais são produzidas por dados coletados pelo Sistema SIM. Entretanto, como é cediço, o mencionado sistema SIM não pode ser a única ferramenta a ser utilizada, seja porque existem falhas que o indisponibilizam, seja por problemas de manutenção da rede Claro/GPRS, ou também pela constante queda de “gateway” de comunicação com o sistema SIM, ou falhas na integração com o banco de dados e fonte queimada, além de problemas operacionais, como acidentes e veículos parados na via; semáforos quebrados e trânsito intenso; vias interditadas por obras da Sabesp e Enel, por exemplo, e obras de recapeamento, ou pela incidência de outros fatores que interferem diretamente na operação dos serviços, como visto anteriormente e amplamente demonstrado pelos documentos juntados.

Sambaíba Transportes (peça 181)

Os argumentos apresentados pela Concessionária se assemelham aos de outras manifestações, de forma que a análise dos argumentos será feita de forma conjunta.

Via Sudeste (peça 187)

Afirmou em síntese que discorda dos cálculos da Auditoria e acrescentou:

Se fossem considerados todos os custos que a empresa incorre, sem a devida remuneração, e a apuração correta da quilometragem percorrida, verificar-se-ia que os valores de remuneração por passageiro, atualmente vigentes, estão deveras defasados.

[...]

A própria empresa Gestora SPTrans deixa claro em sua manifestação que a equipe técnica do TCM somente considerou as **viagens monitoradas de eventos válidos**, desconsiderando os chamados **eventos inválidos**, cujo monitoramento do veículo não foi possível, como por exemplo, quando em percurso do terminal principal para o terminal secundário [...] (original grifado)

Viação Grajau (peça 194)

Discorda dos apontamentos da auditoria. A seguir apresentamos de forma bastante resumida, alguns de seus argumentos:

[...]

Cabe ressaltar que as faixas e/ou dias em que os dados são expurgados, os são somente para fins estatísticos ou, em alguns casos, para abonar multas acerca da regularidade de serviço que não são de responsabilidade do operador. Em momento algum isso significa que nestes dias não houve um alto custo envolvido e empenho na realização do serviço. Esta situação demonstra o quanto instável é a operacionalidade do sistema nesta metrópole.

[...]

Cabe ressaltar que não há compensação de quilômetros, pois a produção quilométrica ocorre independentemente dos atrasos ocorridos. Se o tempo da metade da viagem, por exemplo, no sentido "centro-bairro", aumenta em 15 minutos, por conseguinte a próxima partida no sentido "bairro-centro" ocorrerá 15 minutos depois, podendo não ser contada na faixa, mas nem por isto deixará de ser dada. Quando constatado tais atrasos, causados por excesso de trânsito, entre outros, a empresa antecipa as paradas operacionais dos carros em oscilação e introduz veículos reservas, evitando grandes intervalos entre partidas.

[...]

Por todo este contexto é que se pode afirmar, com absoluta tranquilidade, ser impossível a análise isolada dos dados do SIM, por não refletirem a realidade da operação e não se configurar em informação tratada e contextualizada, e muito menos como meio conclusivo para demonstrar a real produção quilométrica.

Manifestação da Auditoria

Frisamos novamente que não concordamos com a alegação de que uma viagem descumprida é indiferente em termos de custo, pois ao não realizá-la em um dado momento, o passageiro prejudicado aguardará a viagem seguinte e, com isso, a sistemática de remuneração por passageiro transportado não se altera, enquanto, no mínimo os custos variáveis, deixam de ser incorridos. Por exemplo, se o

ônibus das 7h não passar, o usuário não volta para casa. Ele aguarda o veículo das 7h10. Assim, embora as empresas não tenham sua remuneração dada pelos custos, mas sim pelos passageiros transportados, há benefícios para as empresas neste descumprimento de viagem (queda de custos e manutenção da receita) e prejuízos para a municipalidade (superlotação e maior intervalo entre viagens).

Com relação às viagens monitoradas, cumpre inicialmente dizer que o trabalho da Auditoria tem o objetivo de verificar as viagens, ou seja, aquelas TP-TS, TS-TP ou circular.

A seguir reproduzimos tabela da SPTrans apresentada em sua defesa (peça 133, fls. 6/7):

Tabela 9: Percentual de eventos por tipo

Tipo de evento	% do tempo monitorado
Eventos válidos de viagens monitoradas (Circular, TP-TS, TS-TP)	46%
Outros eventos válidos monitorados (TP, TS G-TP, G-TS, TP-G, TS-G, G)	45%
Eventos inválidos (desconhecida, não finalizada, sem comunicação, tempo parado etc)	9%
Total	100%

Fonte: SPTrans – Gerência de Estudos Econômicos

Quanto ao quadro apresentado pela SPTrans e reproduzido acima, destacamos que se trata de tempo monitorado, o que não se confunde, de forma alguma, com viagens realizadas ou quilometragem percorrida, uma vez que em grande parte desse tempo, o veículo está parado. Dessa forma, não podemos concordar com tal argumento para desqualificar os dados apresentados.

Os eventos inválidos (9% do tempo monitorado), de fato não foram considerados no cálculo desta Auditoria. Ressaltamos novamente que se trata de tempo e que 9% do tempo não significa 9% da quilometragem, já que em muitos casos o veículo está parado. Ainda assim, a SPTrans teria condições de verificar por outros meios se o veículo realizou viagens durante esse tempo e acrescentar essa informação, o que não foi feito. Por último, quanto a essa questão, é imperioso reforçar que as empresas são remuneradas para manter seus equipamentos em perfeito funcionamento. Dessa forma, entendemos que tais argumentos não invalidam os dados apresentados.

Por sua vez, o percentual de 29,8% aplicado ao descumprimento de quilometragem se deu para calcular um valor médio dos custos variáveis não incorridos.

Esta Auditoria reconhece que não deve falar de pagamento indevido às empresas, razão da alteração do texto da conclusão 4.2. Entretanto, a utilização do percentual de quilometragem não cumprida dará um norte para uma provável redução de custos no Sistema em uma revisão ordinária dos parâmetros.

Em resumo, entendemos que a representação numérica da quilometragem não realizada e dos custos variáveis não incorridos é válida, uma vez que a Origem não traz de forma explícita a quantidade de eventos inválidos que deveriam ser considerados.

Dessa forma, mantemos a conclusão 4.2, com nova redação:

4.2 Considerando que os valores pagos às empresas levam em conta uma planilha de custos e que os custos variáveis (combustível, rodagem e lubrificantes) foram calculados com base na quilometragem programada de 242.617.206, verifica-se que houve aplicação ineficiente de recursos públicos, estimada pela auditoria em **R\$ 79,6 milhões**. Isso porque a quilometragem efetivamente rodada pelas empresas foi de 223.357.361 (cálculos conservadores, pois consideram toda a quilometragem percorrida pelas empresas - acima da OSO e sem expurgos), ou seja, 7,9% inferior à previsão em média.

3.4.3. Ocupação das linhas

O nível de ocupação nas linhas do Sistema é obtido a partir de 2 subgrupos de informações: oferta de lugares (programada e monitorada) e demanda de passageiros no horário de máximo carregamento.

Assim, o nível de ocupação é dado pela divisão da demanda no trecho de máximo carregamento pela oferta de lugares.

A análise da ocupação pode se dar pela ótica da programação, ou seja, quantos lugares a SMT programou para as linhas frente a demanda. Por outro lado, pode-se também fazer a análise pela ótica das empresas contratadas através da análise da oferta monitorada de lugares em comparação com a demanda de máximo carregamento.

Ademais, os valores calculados neste item representam valores médios por viagem na faixa horária de máximo carregamento. Assim, a fim obter um valor médio que mais se aproximasse do nível de maior utilização do Sistema de Transporte foram utilizados os seguintes filtros na base de dados:

- apenas dias úteis;
- apenas linhas diurnas;

- apenas datas em que não houve ajuste de viagens programadas nas linhas;
- apenas sentido TP-TS;
- apenas linhas base;
- oferta de lugares programada maior que zero;
- oferta de lugares monitorada maior que zero; e
- demanda de máximo carregamento maior que zero.

3.4.3.1. Oferta de lugares

A oferta de lugares nos ônibus é determinada por diversos fatores, destacando-se a frequência de viagens, a demanda total e, principalmente, o fator de renovação. A partir destas premissas, o poder público determina a tecnologia veicular mais apropriada para cada linha.

Sabendo-se quais veículos serão utilizados em cada linha, pode-se calcular a oferta de lugares planejada a partir do número de assentos do veículo somado ao produto da área disponível para os passageiros serem transportados em pé por 6.

O coeficiente 6 representa o número máximo permitido de passageiros em pé por metro quadrado estabelecido nos contratos e na NBR 15.570:2009.

Com base nos dados constantes dos sistemas da SPTrans elaboramos a tabela a seguir, de acordo com as datas de vigência dos contratos:

Tabela 10: Oferta média de lugares por linha na faixa horária de máximo carregamento

Empresa / Consórcio	Contrato	Oferta de Lugares Média - OSO	Oferta de Lugares Média - Monitorada	Oferta de Lugares Média - Monitorada e Limitada à OSO	% Lugares não Ofertados	% Lugares não Ofertados - limitada à OSO
Mobibrasil	03/19	681	662	643	2,7%	5,5%
C. Bandeirante	04/19	702	641	627	8,7%	10,6%
Sambaíba	05/19	661	583	575	11,8%	13,0%
C. Sudoeste	06/19	505	481	466	4,7%	7,6%
Ambiental	07/19	1082	1010	993	6,7%	8,2%
Gatusa	08/19	941	888	857	5,6%	9,0%
Kbpx	09/19	821	695	683	15,4%	16,8%
City/Metrópole	12/19	565	513	496	9,3%	12,3%
Via sudeste	13/19	661	602	586	8,9%	11,3%
Grajaú	14/19	1141	1049	1022	8,0%	10,4%

Metrópole	15/19	1080	1059	997	2,0%	7,7%
Ambiental	17/19	929	835	819	10,1%	11,8%
Express	18/19	660	620	609	6,1%	7,7%
Média		713	657	639	7,9%	10,3%

Fonte: DT/SPTrans

Ao longo do período de abrangência, o poder concedente determinou e programou, em média, 713 lugares por linha na faixa horária de máximo carregamento, enquanto as empresas e concessionárias colocaram à disposição dos usuários, em média, 657 lugares por linha e por faixa horária. Assim, as empresas deixaram de ofertar 7,9% dos lugares programados no período analisado.

Quando se exclui da análise a oferta de lugares acima do que é determinado na OSO, obtém-se o valor médio de 639 lugares por linha e por faixa horária, ou seja, as empresas deixaram de ofertar 10,3% dos lugares programados, sem compensação.

Dessa forma, como decorrência da oferta de lugares monitorada abaixo da programada pela SPTrans, sem compensação entre linhas, as empresas infringiram as subcláusulas 7.1.6.2 e 7.1.32 dos contratos ao não operar as linhas de acordo com a OSO e as características operacionais autorizadas.

Comentários sobre o Relatório Preliminar

São Paulo Transportes (peças 56, 80 e 113)

Informou que o cálculo de oferta de lugares consiste na multiplicação da quantidade de viagens na faixa horária de maior demanda versus a quantidade de lugares disponíveis pelos veículos, considerando a taxa de ocupação de 6 passageiros em pé por m² (exceto para miniônibus, que considera 4 passageiros em pé por m²).

Acrescentou que a diferença entre a capacidade programada e a capacidade monitorada é que a primeira considera os dados oriundos das ordens de serviço operacionais, e a segunda considera os dados recebidos do SIM.

Consórcio Sudoeste (peças 64 e 68)

Afirmou que disponibiliza em suas linhas o número efetivo e necessário para suprir a necessidade de seus passageiros e que houve erro metodológico da auditoria, por utilizar as viagens monitoradas.

KBPX Administração e Participações Ltda (peça 71)

Entende ser irreal a conclusão de que as contratadas teriam deixado de ofertar cerca de 10% dos lugares programados à população, pois o critério de ocupação no contrato consiste de apenas um dos fatores que integram a cesta de indicadores que compõem o Índice de Qualidade do Transporte – IQT, ferramenta de avaliação e controle da qualidade dos serviços e do desempenho individual das Contratadas operadoras do sistema de transporte urbano de São Paulo.

City Transporte e Viação Metrópole (peça 114) e Consórcio Bandeirante (peça 174)

Não se manifestaram sobre o item específico.

Mobibrasil Transporte (peça 176)

Afirmou, em síntese,

[...]

A quantidade de viagens necessárias para o atendimento da demanda (i) é obtida através do resultado da divisão da demanda de máximo carregamento, pela capacidade da tipologia de ônibus adotada pela linha.

A demanda de máximo carregamento é resultante de pesquisas e compilação de dados do sistema de bilhetagem eletrônica para o cálculo, considerando dados de demanda e carregamento em pontos críticos da linha. (ii) A capacidade do ônibus depende das características físicas (quantidade de assentos e área para transporte em pé) do veículo considerado e da taxa de conforto adotada.

Outro importante aspecto a ser considerado e, ao que tudo indica foi desprezado na análise dos auditores do TCM, são os intervalos máximos da linha operada, que por sua vez são determinados pelo Poder Público (iii), em razão da política adotada para a rede de transporte coletivo, de valorização da oferta uniforme de serviços.

O conceito do serviço em rede atualmente empregado estabelece a adoção de padrões de frequência fixos por tipo de linhas, em quantidade expressiva, que garantam uma facilidade de entendimento, segurança de oferta e uma melhor viabilidade para as integrações entre linhas, com menores tempos de espera despendidos.

Finalmente, o cálculo da frota a ser utilizada na operação das linhas (iv) é realizado a partir da oferta dimensionada com os critérios já expostos e dos tempos de ciclo de cada linha.

Os tempos de ciclo, por sua vez, são calculados com base nos tempos de percurso nos segmentos percorridos no trajeto de cada linha, estabelecidos a partir dos tempos reais apurados pelo processamento do SIM. Para esses “tempos”, foram acrescidos “tempos padrões” de regulação operacional, conforme o tipo de linha.

Uma vez obtidos esses dados, a frota é calculada através do resultado da divisão entre o tempo de ciclo (em minutos), pelo intervalo em minutos. [...]

Sambaíba Transportes (peça 181)

[...]

Para melhor compreensão temos a versar sobre a análise da oferta de lugares o seguinte: no tocante à oferta de lugares temos a afirmar que a análise apenas das viagens TP-TS pode trazer sérias distorções, pois em todas as viagens há passageiros transitando nas duas direções. Toda programação de viagens é realizada considerando basicamente 3 (frações) frações do dia. A primeira chamamos de pico da manhã, onde o principal intuito é levar a população dos bairros para o centro da Cidade e, portanto, se trata de um período onde a forte demanda ocorre no deslocamento do TP para o TS. A segunda fração do dia a chamamos de entre pico, onde naturalmente há menos viagens, pois o principal intuito que é de levar os passageiros para seus respectivos trabalhos já foi cumprido. A terceira fração é o chamado pico da tarde onde se pretende levar o passageiro do seu trabalho para suas residências e, portanto, neste momento temos que ressaltar que a forte demanda ocorre do TS para o TP, portanto a melhor análise seria realizar todo estudo em cima das 3 (três) frações e não apenas do TP para o TS, inclusive porque no pico da tarde há mais viagens programadas que no pico da manhã. [...]

Via Sudeste (peça 187) e Viação Grajau (peça 194)

Os argumentos apresentados pelas Concessionárias se assemelham aos de outras manifestações, de forma que a análise dos argumentos será feita de forma conjunta.

Manifestação da Auditoria

Primeiramente, quanto ao argumento de que foi utilizada erroneamente a quantidade de lugares monitorada, reiteramos que é essa a forma de comparar-se previsto com realizado. No caso concreto, verifica-se que deveria haver mais veículos na faixa horária analisada para que a quantidade de lugares prevista fosse atingida.

A questão do horário utilizado, pico da manhã, não impacta nas nossas conclusões, uma vez que a comparação com o previsto na OSO também se refere ao pico da manhã.

Em suma, o não cumprimento da oferta de lugares está intimamente ligado ao descumprimento de viagens.

Dessa forma, os argumentos apresentados não alteram nossas constatações quanto a esse item, de forma que mantemos integralmente a conclusão 4.3.

3.4.3.2. Demanda de passageiros no horário de máximo carregamento

Para conhecermos a eficiência na programação e na determinação do nível adequado de ocupação das linhas, é necessário calcular a demanda de passageiros na faixa horária de máximo carregamento.

A demanda de passageiros de máximo carregamento mostra qual o valor máximo de passageiros que estiveram dentro do veículo em um determinado segmento da viagem.

Como exemplo, um determinado veículo com capacidade de 100 lugares que carregue 140 passageiros em uma viagem. Ao longo do percurso pessoas sobem e outras descem nos pontos de parada, de modo que em um determinado momento o máximo de passageiros no veículo foi de 90.

Se fôssemos fazer a análise entre a oferta de lugares e a demanda total, chegaríamos à conclusão errônea de que o veículo andou superlotado com 140 passageiros enquanto o veículo tinha capacidade de 100 lugares.

No entanto, a análise correta do nível de ocupação deve considerar o momento em que o veículo trafegou com o máximo de passageiros e comparar com a sua capacidade de lugares. No exemplo, a comparação ocorre com 90 passageiros, chegando-se a um nível de ocupação de 90%.

Ainda sobre o exemplo, sabendo-se que a demanda total da linha foi de 140 passageiros e que em um determinado momento da viagem o máximo foi de 90 passageiros, chegamos ao fator de renovação da linha de 1,56 (140/90).

Após a explanação técnica, apresentamos a demanda média no trecho de máximo carregamento por linha na faixa horária de maior demanda.

Tabela 11: Demanda de maior carregamento média por linha na faixa horária de pico - por contrato

Empresa / Consórcio	Contrato	Demanda Média no Trecho de Máximo Carregamento
Mobibrasil	03/19	387
C. Bandeirante	04/19	358
Sambaíba	05/19	321
C. Sudoeste	06/19	257
Ambiental	07/19	474
Gatusa	08/19	355
Kbpx	09/19	371
City/Metrópole	12/19	243

Empresa / Consórcio	Contrato	Demanda Média no Trecho de Máximo Carregamento
Via sudeste	13/19	272
Grajaú	14/19	522
Metrópole	15/19	572
Ambiental	17/19	299
Express	18/19	343
Média		331

Fonte: DT/SPTTrans

Para o período analisado, constatamos que a demanda média foi de 331 passageiros por linha x hora no horário de pico de máximo carregamento, ou seja, trata-se da quantidade mínima de lugares necessária para atender à demanda de passageiros desses contratos.

3.4.3.3. Nível de ocupação das linhas

Sabendo-se os valores da demanda de máximo carregamento e a oferta de lugares apresentadas nos itens anteriores, chegamos ao nível de ocupação das linhas.

Tabela 12: Nível de ocupação médio por linha na faixa horária de pico - por contrato

Empresa / Consórcio	Contrato	Oferta de Lugares Média - OSO	Demanda Média no Trecho de Máximo Carregamento	Nível de Ocupação Médio
Mobibrasil	03/19	681	387	56,9%
C. Bandeirante	04/19	702	358	51,0%
Sambaíba	05/19	661	321	48,6%
C. Sudoeste	06/19	505	257	50,8%
Ambiental	07/19	1082	474	43,8%
Gatusa	08/19	941	355	37,7%
Kbpx	09/19	821	371	45,2%
City/Metrópole	12/19	565	243	43,0%
Via sudeste	13/19	661	272	41,2%
Grajaú	14/19	1141	522	45,7%
Metrópole	15/19	1080	572	53,0%
Ambiental	17/19	929	299	32,2%
Express	18/19	660	343	52,0%
Média		713	331	46,4%

Fonte: DT/SPTTrans

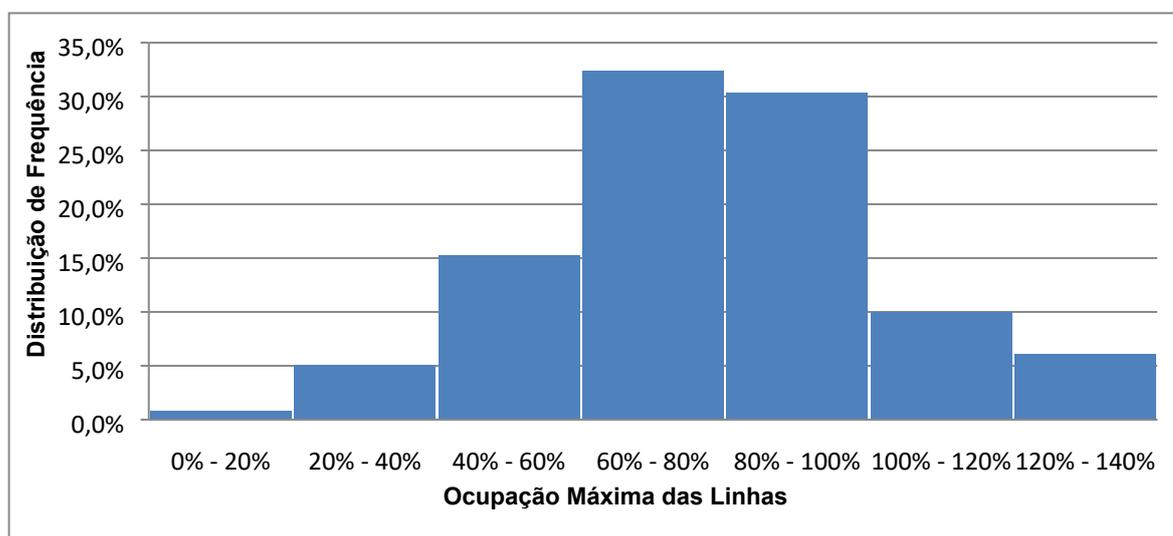
A partir da tabela, constatamos que o nível médio de ocupação das linhas foi de 46,4%, ou seja, enquanto foi programada a oferta de 713 lugares, foram demandados apenas 311 destes lugares no momento de máximo carregamento das linhas.

Importante consignar que a relação entre a demanda efetiva de máximo carregamento e a respectiva oferta de lugares serve como parâmetro para o dimensionamento da frota, sendo decisiva na estimativa dos custos do Sistema e, conseqüentemente, na determinação da Tarifa Técnica (remuneração por passageiro).

Portanto, ainda que o resultado entre a Demanda efetiva de máximo carregamento e a Oferta de lugares não necessite indicar 100%, o percentual apurado de 45% demonstra que a oferta programada de lugares da frota do Município de São Paulo está muito afastada da demanda efetiva de passageiros no horário de máximo carregamento (pico da manhã).

Para corroborar, no histograma a seguir consideramos apenas o registro de maior nível de ocupação por linha para o período de análise contratual:

Gráfico 1: Distribuição de frequência do nível de ocupação das linhas



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da DT/SPTTrans

A partir do histograma, verificamos que apenas 32,4% das linhas observadas apresentaram um nível de ocupação máximo de 60% a 80%, representando a maior frequência no período analisado.

Cumulativamente, mais da metade das linhas sequer atingiu mais de 80% de nível de ocupação ao longo de todo o período.

Nesse sentido, sem comprometer a frequência e o intervalo entre viagens, constatamos que a frota do Subsistema Estrutural no período analisado não estava adequada à real necessidade dos serviços, uma vez que a oferta de lugares estava muito acima da demanda de passageiros no horário de pico de máximo carregamento.

Fica evidente que há falha na especificação do serviço por superestimação do número de oferta de lugares ou por má definição da tecnologia veicular correta para as características das linhas.

Nesse sentido, já foram propostas as seguintes determinações no Relatório Anual de Fiscalização da SPTrans relativo ao exercício de 2017 (TC nº 2.335/2018):

Proceder de forma constante à revisão dos parâmetros da Ordem de Serviço Operacional (OSO), tendo em vista as ocorrências de diversas linhas com oferta de lugares muito acima da demanda, gerando capacidade ociosa, seja por superestimação do número de partidas programadas, seja por falha na definição da correta tecnologia veicular.

Implantar mecanismo para a efetiva aplicação de penalidade quando os veículos estiverem trafegando com capacidade máxima acima da lotação permitida, em atendimento à penalidade código L-05 do Regulamento de Sanções e Multas (RESAM).

Assim, o nível de ocupação das linhas que deu origem aos contratos emergenciais sob análise já havia sido alvo de apontamento previamente, levando ao risco de prejuízo ao Tesouro Municipal, tendo em vista a superestimativa da oferta de lugares nos horários de pico, principal variável que permite estimar a frota necessária e, por conseguinte, o custo operacional e respectivos valores dos contratos.

Dessa forma, o poder concedente infringiu a subcláusula 3.3.9 dos contratos ao não definir corretamente os parâmetros e padrões técnicos para a prestação do serviço adequado, programando uma oferta de lugares para o horário de pico muito acima da demanda de máximo carregamento.

Comentários sobre o Relatório Preliminar

São Paulo Transportes (peças 56, 80 e 113)

Reproduzimos a seguir a resposta da Origem na íntegra:

Informamos que a taxa de ocupação média das linhas mencionada pelo TCM é a relação entre a oferta de lugares programada e quantidade de passageiros transportados no trecho de maior demanda (trecho crítico). Para calcular o passageiro do trecho crítico, é utilizado fator de renovação de passageiros de cada linha, estimado por processamento interno da SPTrans, que utiliza os dados de bilhetagem eletrônica e os registros de GPS dos veículos. Em virtude da variação da posição da catraca nos veículos e o tempo que cada passageiro leva para efetuar o registro do bilhete único (o que dificulta estimar a origem e, conseqüentemente, o destino do passageiro), este procedimento exige a aplicação de fatores de expansão para chegar aos valores finais. Assim, pode haver diferenças entre o resultado estimado e o constatado em campo. No entanto, a SPTrans tem buscado realizar pesquisas para validar as informações disponibilizadas e garantir melhor precisão nos valores. Desta forma, os dados estão sujeitos à revisão futura.

De acordo com o relatório do TCM, item 2.5 do Relatório Preliminar de Acompanhamento de Execução Contratual (037753423), o período de abrangência da análise foi de 18.01.2019 a 08.09.2019. Neste período houve queda de demanda de passageiros nos meses de Janeiro, Fevereiro e Julho, devido ao período de férias e recesso escolar. Mesmo considerando que também ocorreu redução na oferta de lugares, com a programação de férias, a queda de oferta sempre deve ser menor do que a queda de demanda, a fim de se manter intervalos aceitáveis entre as viagens e proporcionar maior conforto aos passageiros do sistema de transporte.

Análise da Coordenadoria

O relatório de auditoria destacou na sua conclusão 4.4 que as diferenças significativas detectadas entre a oferta de lugares prevista e a demanda indicam a necessidade de haver revisão, por parte da SPTrans, quanto aos parâmetros utilizados para especificar os lugares ofertados e as tecnologias.

A argumentação apresentada pela Gerência de Avaliação de Transporte da SPTrans confirma que devido à complexidade operacional inerente à operação, com a necessidade de definir “fatores de expansão” e outras características utilizadas nos cálculos, há esforço constante para avaliar os estudos e definir o que é exigido das concessionárias.

Sendo assim, entende-se que as análises e apontamentos realizados no relatório de auditoria estão coerentes com a realidade operacional e indicam a necessidade de aprimoramento de tais estudos, como reconhecido pela SPTrans, para otimizar os recursos públicos que financiam o sistema de transportes.

No que se refere à afirmação de que o período analisado estaria sujeito à influência de demanda menor decorrente dos períodos de férias escolares, discordamos da afirmação por entender que tais aspectos deveriam ser absorvidos pela OSO do período, evitando eventuais divergências e

possibilitando ajustes na oferta de lugares em tais períodos, reduzindo custos variáveis incorridos e aproximando os dados de execução do que é previsto sem que haja excessos.

Pelos motivos expostos e após as análises das respostas apresentadas mantemos integralmente a conclusão 4.4.

3.5. Da Fiscalização dos Serviços

3.5.1. Aplicação de penalidades por descumprimentos de partidas/viagens em dias úteis (G-48 e G-64)

A Portaria SMT.GAB nº 087/18 (RESAM) prevê, em seu art. 5º, a penalidade de código G-48 do Padrão Eficiência aplicável ao operador em casos de infrações decorrentes do descumprimento de partidas programadas, consoante fórmula abaixo:

$$\text{PENfh} = \text{MIG} * (\text{DPfh} / \text{PPfh})$$

onde:

PENfh = Penalidade por Faixa Horária

DPfh = Descumprimento de Partidas por Faixa Horária

PPfh = Partidas Programadas por Faixa Horária

MIG = Valor referência da Multa de infração Grave

O Parágrafo único desse artigo permite a compensação entre faixas horárias adjacentes, exceto nas faixas horárias primeira e última. Ou seja, se o Operador deixar de cumprir uma partida na faixa horária das 07h, esse descumprimento poderá ser compensado por uma partida a maior na faixa horárias das 06h ou 08h, desde que essas faixas horárias não sejam nem a primeira nem a última do dia.

Ademais, o referido diploma de sanções e multas discrimina a hipótese de reincidência de forma que sua caracterização ocorre quando a nova infração de mesmo enquadramento, mesmo prefixo e mesma linha ocorrer no período de 180 dias para as infrações de natureza grave. Nesse caso, deve-se aplicar a penalidade em dobro.

Quanto ao procedimento para a aplicação da G-48, a SPTrans adotava o método manual: o fiscal da SPTrans vistoria os terminais *in loco* e, constatando a irregularidade, preenche o Auto de Infração (AI) conforme estabelecido na subseção III do Resam.

Na prática, um ônibus que não parte do terminal também não realiza a viagem. Logo, todo descumprimento de partida é obrigatoriamente um descumprimento de viagem, de sorte que o usuário permanecerá um maior tempo aguardando pelo embarque no ônibus desejado.

O acompanhamento dessa infringência contratual é de grande relevância devido ao conseqüente desrespeito ao princípio da regularidade na prestação do serviço adequado, estabelecido na LF nº 8.987/95.

Ainda, cumpre registrar que a penalidade G-48 vigorou até julho de 2019, quando a penalidade G-64⁵ passou a ser aplicada em todos os dias da semana. A G-64, por sua vez, é bem mais abrangente que a G-48 e pautada em método eletrônico.

Conforme o art. 6º do RESAM, as infrações por descumprimento de viagens programadas (código G-64) são fiscalizadas por meio eletrônico, sendo desconsideradas as infrações de descumprimento de partidas ocorridas na mesma linha, faixa horária e sentido.

Num primeiro momento, cabe definir descumprimento de viagens como o descumprimento de partida ou um cumprimento da partida, mas sem que complete o trajeto total. Esse percurso é composto de pontos notáveis no início, durante o percurso e no final. Caso o ônibus não “cruze” um desses pontos notáveis, o Sistema Integrado de Monitoramento (SIM) contabilizará como um descumprimento de viagem.

Quanto ao cálculo, o Regulamento de Sanções e Multas preconiza a seguinte fórmula:

$$\text{PEN} = \text{MIG} * (1 - \text{ICVr})$$

onde:

PEN - Penalidade por linha, faixa horária e sentido

⁵ G-64: Descumprimento de Viagem

MIG - Valor de Referência da Multa (G-64)

ICVr - Índice de Cumprimento de Viagens para RESAM da linha, faixa horária e sentido

O ICVr, que compõe parcela da fórmula descrita, considera a quantidade de viagens realizadas pelo operador em relação às viagens programadas da OSO, sendo estas últimas ajustadas pelos efeitos da velocidade real da linha em relação à velocidade programada.

Esse ajuste abrange a quantidade de viagens que não poderiam ser realizadas, dado o horário programado das partidas, o tempo efetivamente monitorado e a limitação da frota programada por faixa horária. Seu valor é obtido por meio do quadro de Partidas Programadas, veículo a veículo, de acordo com o limite programado por faixa horária e com a utilização do tempo monitorado do respectivo dia de operação.

Ademais, o cálculo da penalidade considerará ajustes de compensação entre faixas horárias, eventos atípicos e qualidade do sinal monitorado.

A tabela a seguir mostra a quantidade de viagens descumpridas para cada contrato no período analisado e os valores dos autos de infração referentes às penalidades G-48 e G-64:

Tabela 13: Multa por descumprimento de viagem - por contrato

Empresa / Consórcio	Contrato	Valor das Multas Aplicadas (R\$)	Viagens Descumpridas Limit OSO	Multa por Descumprimento (R\$)
Mobibrasil	03/19	215.410,89	24.640	8,74
C. Bandeirante	04/19	725.560,58	74.054	9,80
Sambaíba	05/19	1.234.654,54	134.665	9,17
C. Sudoeste	06/19	535.462,82	49.036	10,92
Ambiental	07/19	365.375,83	38.612	9,46
Gatusa	08/19	49.842,63	7.281	6,85
Kbpx	09/19	167.357,24	29.965	5,59
City	12/19	3.100.299,88	305.551	10,15
Via sudeste	13/19	1.344.834,46	106.213	12,66
Grajaú	14/19	246.428,70	31.915	7,72
Metrópole	15/19	634.029,61	51.074	12,41
Ambiental	17/19	94.746,30	11.912	7,95
Express	18/19	334.566,04	35.116	9,53
Total		9.048.569,52	900.034	10,05

Fonte: DO/SPTrans e SIM.

Da tabela 12, observa-se que os operadores deixaram de realizar 900.034 viagens no período analisado, levando a custos variáveis não incorridos no montante de R\$ 79,6 milhões, sendo que o valor das penalidades G-48 e G-64 aplicadas foi de R\$ 9,0 milhões. Ou seja, cada viagem não colocada à disposição do usuário representou uma penalidade média de apenas R\$ 10,05 ao operador.

Poderíamos enfatizar aqui o que já dissemos, ou seja, o caráter irrisório das multas, pois esse valor representa, de forma inequívoca, um estímulo ao descumprimento de viagens.

Ante o exposto, a SPTrans infringiu à subcláusula 3.3.4 dos contratos e ao artigo 29, inciso II da LM nº 13.241/01 ao deixar de aplicar as penalidades relativas a descumprimentos de viagens de maneira eficaz, uma vez que os valores descontados das empresas foram muito inferiores à economia relativa aos custos variáveis não incorridos pelas empresas.

Comentários sobre o Relatório Preliminar

São Paulo Transportes (peças 56, 80 e 113)

A Gerência de Estudos Econômicos retoma a argumentação apresentada no item 3.4.2 de que os cálculos que resultaram na estimativa de R\$ 79,6 milhões seriam imprecisos e argumenta que os valores não seriam comparáveis, pois a penalidade G-64 não era praticada em todos os dias. Informa que no início da contratação emergencial a penalidade G-64 era aplicada somente aos sábados, domingos e feriados e em dias úteis alternados e que somente em 11/07/19 passou a ser aplicada para todos os dias da semana. Registra ainda que existe processo de julgamento das penalidades, com oportunidade de apresentação do contraditório, que acrescentam tempo para efetivação das multas.

Informa que o número de viagens descumpridas e multadas não foi de 900.034, pois tal quantitativo seria antes do julgamento no COMIM⁶, portanto, o número efetivo de viagens penalizados seria menor que este em virtude de outras comprovações posteriormente apresentadas. Sendo assim, o valor

⁶ Comissões de Julgamento de Infrações e Multas

médio efetivo de tais penalidades tenderia a ser maior que os R\$ 10,05 calculados no relatório.

Alega que a metodologia da penalidade G-64 estabelece valores inversamente proporcionais ao número de viagens na faixa horária para cada linha, fazendo com que quanto maior o número de viagens, menor a multa para descumprimento, isso por considerar que o prejuízo aos usuários seria maior com o descumprimento em uma linha com poucas viagens.

Entende que a ótica do TCM, de analisar o valor da penalidade unicamente pela ótica do custo, resulta numa análise incompleta, diferente da metodologia de remuneração dos contratos, que não consiste em remuneração pelo custo.

Análise da Coordenadoria

Os argumentos apresentados não alteram nosso entendimento quanto a esse item, O objetivo é demonstrar que o valor da multa é irrisório. Supondo que metade dessas viagens descumpridas não gerasse penalidade; o valor da multa nesse caso dobraria. Entretanto, ainda continuaria a ser extremamente baixo, se comparado ao custo de uma viagem. Dessa forma, mantemos a conclusão 4.5.

3.6. Responsáveis

Nome	Cargo
Edson Caram	Secretário Municipal de Mobilidade e Transportes (à época)
Elisabete França	Secretária Municipal de Mobilidade e Transportes (atual)
Paulo César Shingai	Diretor Presidente da São Paulo Transporte S/A – SPTrans (à época)
Levi dos Santos Oliveira	Diretor Presidente da São Paulo Transporte S/A – SPTrans (atual)

4. CONCLUSÃO

Os exames realizados nos dados fornecidos pela São Paulo Transporte S.A (SPTrans), relativamente à prestação dos serviços de transporte coletivo de passageiros no município de São Paulo no período de janeiro a setembro/2019, cujo valor dos serviços faturados totalizou **R\$ 3.110.902.896,00**, demonstram que os contratos emergenciais nº 03/19, 04/19, 05/19, 06/19, 07/19, 08/19, 09/19, 12/19,

13/19, 14/19, 15/19, 17/19 e 18/19, firmados entre a Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes (SMT) e as empresas e consórcios relacionados na tabela 1 (Subsistema Estrutural) não foram executados conforme o pactuado, considerando-se, portanto, **irregular a execução contratual**, tendo em vista as seguintes infringências legais e contratuais:

Por parte das Contratadas

- 4.1. Verificou-se inadimplemento contratual pelo descumprimento de 900.034 viagens programadas na OSO (7,3% do total), o que representou 16,5 milhões de quilômetros não percorridos (8,0%). Foram consideradas as viagens monitoradas ajustadas, ou seja, foram excluídas as viagens que não puderam ser realizadas em função de problemas alheios à vontade das contratadas, como excesso de chuvas e manifestações, por exemplo. Foram desconsideradas também as viagens realizadas acima da OSO, já que não atendem o planejado. (itens 3.4.1 e 3.4.2).
- 4.2. Considerando que os valores pagos às empresas levam em conta uma planilha de custos e que os custos variáveis (combustível, rodagem e lubrificantes) foram calculados com base na quilometragem programada de 242.617.206, verifica-se que houve aplicação ineficiente de recursos públicos, estimada pela auditoria em **R\$ 79,6 milhões**. Isso porque a quilometragem efetivamente rodada pelas empresas foi de 223.357.361 (cálculos conservadores, pois consideram toda a quilometragem percorrida pelas empresas - acima da OSO e sem expurgos), ou seja, 7,9% inferior à previsão em média. (item 3.4.2.3). – nova redação
- 4.3. As empresas deixaram de ofertar, em média, 10,3% dos lugares programados, infringindo as subcláusulas 7.1.6.2 e 7.1.32 dos contratos ao não operar as linhas de acordo com a OSO e as características operacionais autorizadas. (item 3.4.3.1)

Por parte da Contratante

- 4.4. A taxa de ocupação média das linhas no momento de máximo carregamento foi de 46,4%. Embora tenha sido programada a oferta de 713 lugares, foram demandados apenas 311 destes no momento de máximo carregamento das linhas (pico da manhã). A oferta de lugares programada serve como parâmetro para o dimensionamento da frota, sendo decisiva na estimativa dos custos do Sistema e, conseqüentemente, na determinação da Tarifa Técnica (remuneração por passageiro). (item 3.4.3.3)

- 4.5.** Os operadores deixaram de realizar 900.034 viagens no período analisado, levando a custos variáveis não incorridos no montante de R\$ 79,6 milhões, sendo que o valor das penalidades G-48 e G-64 aplicadas foi de R\$ 9,0 milhões. Ou seja, cada viagem não colocada à disposição do usuário representou uma penalidade média de apenas R\$ 10,05 ao operador. O valor irrisório das multas representa um estímulo ao descumprimento de viagens. A SPTrans infringiu a subcláusula 3.3.4 dos contratos c.c artigo 29, inciso II da LM nº 13.241/01 ao deixar de aplicar, de forma eficaz, as penalidades relativas a descumprimentos de viagens. (item 3.5)

Em 25.04.23

MARCIA S. AMARAL C. BUENO
Auditora de Controle Externo

ADRIANO PINHEIRO B. MENEZES
Supervisor de Controle Externo 9