

**PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO****SECRETARIA MUNICIPAL DE MOBILIDADE E TRANSPORTES****Assessoria Jurídica de Transportes**

Viaduto do Chá, 15, - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01020-900

Telefone:

São Paulo, 02 de fevereiro de 2021.

Ao

Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Av. Prof. Ascendino Reios, 1130

São Paulo/SP – CEP 04027-000

A/C: Conselheiro Relator DOMINGOS DISSEI**Ofício nº 49/2021-SMT/GAB**

Ref. Recurso - Ofício SSG nº 12041/2021 – Processo TC/004410/2020 – Auditoria – Função de Governo – Função Transportes – Exercício 2019 (SEI 6020.2020/0004377-4).

Exmo. Sr. Conselheiro Relator,

Diante dos elementos técnicos apresentados pelas áreas técnicas da São Paulo Transportes S/A., consolidados no parecer da Assessoria Jurídica desta Pasta, os quais ratifico, rogamos pela análise dos argumentos ora exarados, de modo que haja a reforma do r. julgado, para julgar aprovados os resultados alcançados relativos a Função de Governo – Transportes, relativos ao exercício de 2019, em especial os itens 4.2.1 e 4.2.3 do Relatório Anual de Fiscalização – RAF/2019.

Na oportunidade, encaminho as informações prestadas pela CET, visando esclarecer os apontamentos dos Srs. Agentes de Fiscalização dessa E. Corte, contidos nas Metas 24.1, 12.1 e 12.2. do Relatório Anual de Fiscalização – RAF/2019.

No mais, reiteramos nossos protestos de elevada estima e consideração.

LEVI DOS SANTOS OLIVEIRA

Secretário Municipal de Mobilidade e Transportes - SMT



Documento assinado eletronicamente por **Levi dos Santos Oliveira, Secretário Municipal de Mobilidade e Transportes**, em 03/02/2021, às 16:54, conforme art. 49 da Lei Municipal 14.141/2006 e art. 8º, inciso I do Decreto 55.838/2015



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **038614275** e o código CRC **13940FB4**.

Referência: Caso responda este Ofício, indicar expressamente o Processo nº 6020.2020/0004377-4

SEI nº 038614275



SÃO PAULO TRANSPORTE S/A

Gerência de Avaliação de Transporte

Rua Boa Vista, 236, - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01014-000

Telefone: (11) 3396-7849 - www.sptrans.com.br

Despacho interno SPTRANS/DT/SPA/GAV Nº 038413202

São Paulo, 29 de janeiro de 2021

INTERESSADO: Tribunal de Contas do Município de São Paulo

ASSUNTO: Ofício SSG 12041/2021 - Processo TC/004410/2020 - Assunto: Auditoria - Função de Governo - Função Transportes - Exercício de 2019.

DP/SJU/GDP

Em atendimento ao solicitado pela DP/SJU/GDP, e em complemento ao informado pela DG/SRR/GEE no Despacho Interno 037976346, referente ao item **4.2.1 “Adotar as medidas necessárias para o ressarcimento aos cofres públicos do valor de R\$ 138,1 milhões, referentes a custos variáveis não incorridos pelas operadoras do transporte coletivo de passageiros, decorrentes de viagens não cumpridas”**, encaminhamos a seguir os esclarecimentos de responsabilidade desta Superintendência de Planejamento Estrutural e Avaliação de Transporte (DT/SPA).

As viagens consideradas na sistemática de avaliação dos serviços têm como objetivo verificar o atendimento das Concessionárias às programações estabelecidas nas ordens de serviço operacional, considerando, também, procedimentos que devem ser adotados pelas Concessionárias para elevar a qualidade da informação apurada e obter um melhor resultado nos indicadores de desempenho.

Abaixo, descrevemos os principais procedimentos necessários para a 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.

Informamos que o indicador de cumprimento de viagens (ICV) obtém 17,726% de peso proporcional no Índice de Qualidade do Transporte (IQT). Além de ser o indicador com maior peso, o ICV tem impacto direto nos indicadores de Quilômetros entre falha (14,831%), Pontualidade das partidas (12,167%), Acidentes por quilômetro (12,081%) e Ocupação de passageiros nos veículos (10,69%), influenciando diretamente no resultado de 67,495% do IQT.



Documento assinado eletronicamente por **Rafael Barros de Camargo, Gerente**, em 01/02/2021, às 11:59, conforme art. 49 da Lei Municipal 14.141/2006 e art. 8º, inciso I do Decreto 55.838/2015



Documento assinado eletronicamente por **Jeanete de Lazare Laginhas, Superintendente**, em 01/02/2021, às 14:08, conforme art. 49 da Lei Municipal 14.141/2006 e art. 8º, inciso I do Decreto 55.838/2015



Documento assinado eletronicamente por **Valdemar Gomes de Melo, Diretor de Planejamento**, em 01/02/2021, às 15:25, conforme art. 49 da Lei Municipal 14.141/2006 e art. 8º, inciso I do Decreto 55.838/2015



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **038413202** e o código CRC **EEE475B8**.

Processo nº 6020.2020/0004377-4

22/01/2021

SPP / ASSESSORIA,

Segue abaixo a atualização dos dados de óbitos referente ao ano de 2019, uma vez que no documento anteriormente enviado ao TCM, os dados da página 26 estavam estimados.

Quadro 11 – número Absoluto de Mortes no Trânsito 2019

Pedestres: 359 (2,9% superior a 2018)

Motoristas/passageiros: 104 (9,6% inferior a 2018)

Motociclistas: 297 (18,9% inferior a 2018)

Ciclistas: 31 (63,1% superior a 2018)

Todos os usuários: 791 (6,8% inferior a 2018)

Indicador de óbitos/100 mil hab. 2019: 6,44"

RAUILSON RODRIGUES LOPES JUNIOR
Departamento de Banco de Dados - DBD

De acordo,

JOSÉ JULIO REBELO
Gerência de Segurança de Tráfego - GST

JJR/RRLJ/SMCA



SÃO PAULO TRANSPORTE S/A
Gerência de Estudos Econômicos

Rua Boa Vista, 236, - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01014-020
Telefone: (11) 3396-7849 - www.sptrans.com.br

Despacho interno SPTRANS/DG/SRR/GEE Nº 037976346

São Paulo, 27 de janeiro de 2021

INTERESSADO: Tribunal de Contas do Município de São Paulo

ASSUNTO: Ofício SSG 12041/2021 - Processo TC/004410/2020 - Assunto: Auditoria - Função de Governo - Função Transportes - Exercício de 2019.

DG

Encaminhamos, para ciência e trâmite direto à DP/SJU/GDP, nossa manifestação quanto ao item 4.2.1 do Relatório Anual de Fiscalização - RAF 2019 - do TCM, acolhido em Acórdão do Processo respectivo.

4.2.1. Adotar as medidas necessárias para o ressarcimento aos cofres públicos do valor de R\$ 138,1 milhões, referentes a custos variáveis não incorridos pelas operadoras do transporte coletivo de passageiros, decorrentes de viagens não cumpridas.

Esclarecimentos:

A proposta de determinação nº 4.1.1 do Relatório Anual de Fiscalização do TCM (pg. 39 do doc.037741379) constava anteriormente do Relatório de Auditoria Programada do TCM(doc.030902043), e foi comentada anteriormente em nosso Despacho Interno (doc.031169881).

No mencionado Despacho Interno, esclarecemos que não é possível identificar exatamente a metodologia e a fonte específica dos dados utilizados, ressalva que ainda se mantém.

Esclarecemos também que os eventuais descumprimentos de viagens e quilometragens são objeto de fiscalização pela SPTrans, com aplicação do RESAM – Regulamento de Sanções e Multas, e questionamos o amparo legal da medida proposta. Sobre isso, na parte do Relatório Anual de Fiscalização do TCM em que é efetuada análise da documentação acrescida, o TCM mantém sua determinação, e distingue glosa de multa:

"Fica claro, portanto, que glosa e multa são ações administrativas distintas e que não são mutuamente excludentes, ou seja, um mesmo fato, como o descumprimento de viagens, por exemplo, deve ensejar não apenas a glosa como a aplicação de multa que, no caso, segue as regras do Regulamento de Sanções e Multas (RESAM)...

Desnecessário nos aprofundarmos na questão do amparo, não apenas o contratual, como também, e mais importante, o legal, que não apenas sustenta, mas também determina a aplicação de glosa no pagamento por serviços não prestados, o que é notório, evidente e cristalino."(pg.56 do doc.037741379)

Apesar da manifestação da auditoria do TCM, pelo menos da documentação apresentada através dos Ofícios do TCM, não consta o fundamento contratual da medida proposta.

Além disso, no período de 2019, os operadores não eram remunerados por viagem, e esta é uma das razões porque a glosa proposta não se aplica. Nas contratações emergenciais de 2019, os operadores eram remunerados por passageiro transportado. Quando não efetuavam viagens, não transportavam passageiros e, portanto, não eram remunerados. A partir de 09/09/19, com o início da operação dos novos contratos de concessão, os operadores continuam a ser remunerados por passageiro transportado, tendo sido introduzida a aplicação de um fator de transição que ajusta a remuneração às variações de demanda e custo, conforme previsto nos Editais e contratos. Não há fator de viagens na remuneração. Por outro lado, a fiscalização eletrônica foi implantada em todas as viagens programadas.

O Relatório do TCM aborda a questão da perda de remuneração pelo passageiro que não é transportado, e que em nossa manifestação anterior expusemos que isso não foi considerado. Em resposta, a auditoria do TCM afirma:

"No entanto, em razão da alegação da SPTrans, faz-se necessário esclarecer que a metodologia de remuneração por passageiro transportado não é definida somente pela quantidade de passageiros, mas também, por outros elementos como o nível de serviço necessário para a satisfação do usuário, mediante a definição adequada da quantidade de viagens e respectivos intervalos entre partidas, de modo a garantir a observância aos princípios da modicidade tarifária, regularidade, pontualidade, limpeza e outros." (pg.57 do doc.037741379)

Quanto a isso, cabe esclarecer que, ainda que na definição do valor de remuneração por passageiro transportado sejam levados em consideração o número de viagens e respectiva quilometragem, a remuneração recebida não varia de acordo com o número de viagens, como o valor de R\$ 138 milhões calculado pelo TCM pode sugerir.

Outra questão colocada em nossa manifestação anterior é a dificuldade de justificar o cálculo da glosa de R\$ 138,1 milhões. O Relatório do TCM trata as informações de quilometragem monitorada como sinônimo de viagens realizadas. Porém, os dados de monitoramento eletrônico têm limitações, e não abrangem a totalidade dos serviços realizados. Sobre isso, o TCM esclareceu:

"Fica claro que as informações utilizadas no cálculo da glosa advêm diretamente do banco de dados da SPTrans, que consolida informações de monitoramento (SIM) e bilhetagem eletrônica (SBE), dentre outros, e cuja cópia integral fora enviada a este Tribunal e tem sido atualizada mensalmente.

Não há, portanto, qualquer margem de dúvidas em relação à quantidade de viagens descumpridas." (pg. 57 do doc.037741379)

Como consta, o TCM afirma que não há dúvidas sobre a quantidade de viagens descumpridas porque as informações utilizadas no cálculo da glosa advêm diretamente do banco de dados da SPTrans. Ora, de fato, advêm, mas conforme informado anteriormente, as informações têm limitações que não podem ser ignoradas. Quilometragem monitorada não é quilometragem realizada.

Em nossa manifestação anterior, apresentamos exemplo de porque a quilometragem monitorada não pode ser tratada como quilometragem realizada. Apresentaremos outro exemplo, desta vez com os dados monitorados da operação de 23/05/19, data referente ao período dos contratos emergenciais. O universo dos eventos monitorados podem ser divididos em 3 grupos, conforme tabela a seguir.

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	0%

comunicação, Tempo parado, etc)	5%
Total	100%

Nota: TP=Terminal Primário; TS=Terminal Secundário; G=Garagem

Quando o Relatório do TCM aborda as viagens monitoradas (e denomina como viagens realizadas), está se referindo ao grupo de eventos de viagens monitoradas (Circular, TP-TS, TS-TP). No exemplo do dia 23/05/19, correspondem a 46% do tempo monitorado. Outros eventos também são monitorados, e referem-se também à operação (TP, TS, G-TP, G-TS, TP-G, TS-G), ou não (G). Entretanto, há outro grupo de eventos, para os quais não foi possível identificar o monitoramento: são os eventos inválidos, que no dia exemplificado, corresponde a 9% do tempo monitorado no dia. Ora, não se pode tratar os eventos monitorados válidos como se correspondessem a todos os eventos realizados, quando, no exemplo citado, há 9% de eventos inválidos. E ainda: não se pode tratar os eventos inválidos como se fossem todos de descumprimento de serviço: são apenas eventos incertos, sobre os quais não é possível atribuir um evento de monitoramento.

Outra questão colocada em nossa manifestação anterior é que a metodologia do cálculo teórico dos R\$ 138,1 milhões apresenta problemas. Um dos exemplos é o percentual de 32,5% de participação dos custos variáveis aplicado para todos os operadores, sem distinção das especificidades das Ordens de Serviço e tipo de veículo monitorados de cada contrato. É difícil justificar uma glosa de remuneração com um cálculo que não seja preciso.

Além disso, o cálculo do Relatório do TCM tem como base a quilometragem. Identifica as viagens monitoradas (denominadas como viagens realizadas), atribui com isso a quilometragem monitorada (denominada como quilometragem realizada), e, pela diferença entre quilometragem programada e monitorada (denominada como quilometragem realizada), calcula o percentual de quilometragem não monitorada (denominada como quilometragem não realizada). Então, aplica o percentual de quilometragem não realizada à remuneração do operador, com utilização do peso de 32,5%, extraído da planilha tarifária. Ocorre que o percentual de 32,5% não está relacionado inteiramente à quilometragem. O Relatório do TCM incluiu também o custo de peças e acessórios, que não é calculado em função da quilometragem, mas em função do investimento na frota (% sobre o preço do veículo novo). Portanto, há um problema quando, em função da quilometragem estimada que não teria sido realizada, atribui-se o custo de peças e acessórios que não é calculado pela quilometragem.

Além disso, a planilha tarifária não apresenta o percentual de 32,5%. Este número foi calculado pela auditoria do TCM, tendo como base o custo operacional divulgado na planilha tarifária. Só que o custo operacional é menor do que a remuneração (91,6% da remuneração), pois não inclui a lucratividade sobre o capital investido. Assim, ao calcular percentual de custo sobre uma base menor (custo ao invés de remuneração), obtém-se percentual mais elevado. Então, o percentual de 32,5%, além de incluir peças e acessórios, refere-se a percentual de custo de operação, e não à remuneração dos operadores. Ocorre que o Relatório do TCM, após calcular um percentual de custo, aplica o percentual sobre o valor da remuneração dos operadores, como se custo fosse sinônimo de remuneração. Utiliza um **percentual de custo sobre a remuneração** dos operadores, ao invés de aplicar um **percentual de remuneração sobre a remuneração** dos operadores.

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 (32,5%), sem efetuar o detalhamento necessário. Isso resulta em valores imprecisos, que não podem ser desmembrados para cada contrato de operação.

Pelo exposto, permanecem as nossas colocações anteriores, o que dificulta sobremaneira a aplicação das determinações do Acórdão em questão. Em resumo, o Relatório do TCM não considera que a forma contratual de remuneração não se dá por custo de viagem; o Relatório do TCM considera que

quilometragem monitorada é igual a quilometragem realizada; e o cálculo do Relatório do TCM apresenta problemas, que dificulta sua aplicação.



Documento assinado eletronicamente por **George William Gidali, Gerente de Unidade**, em 29/01/2021, às 08:18, conforme art. 49 da Lei Municipal 14.141/2006 e art. 8º, inciso I do Decreto 55.838/2015



Documento assinado eletronicamente por **Andréa Compri, Superintendente**, em 29/01/2021, às 08:41, conforme art. 49 da Lei Municipal 14.141/2006 e art. 8º, inciso I do Decreto 55.838/2015



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **037976346** e o código CRC **F56DFC2E**.



SÃO PAULO TRANSPORTE S/A

Gerência de Sistemas da Bilhetagem Eletrônica

Rua Boa Vista, 236, - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01014-000

Telefone: (11) 3396-7849 - www.sptrans.com.br

Despacho interno SPTRANS/DG/STI/GBE Nº 038073613

São Paulo, 20 de janeiro de 2021.

INTERESSADO: Tribunal de Contas do Município de São Paulo

ASSUNTO: Ofício SSG 12041/2021 - Processo TC/004410/2020 - Assunto: Auditoria - Função de Governo - Função Transportes - Exercício de 2019.

DG/SAC

c/c

DG

STI

GDP

Em resposta ao despacho 037801140 item 4.2.3 (item do relatório 3.2.1.4.d pag 59):
Substituir os cartões smart card modelos Classic Level 1, utilizados no Bilhete Único e apontados como uma das principais fragilidades que tem permitindo recorrentes fraudes no sistema de bilhetagem Eletrônica do transporte coletivo, esclarecemos que foram tomadas as seguintes ações:

- 1. A suspensão da emissão de cartões Classic implica em alterações nos programas de emissão (personalização) dos cartões e também nos programas dos validadores presentes em toda a rede de transporte público (ônibus e trens) que fazem a leitura, assim como nos pontos de recarga desses cartões. Essas alterações já foram efetuadas para os tipos de cartões mais utilizados e estarão concluídas para os demais tipos de cartão nos próximos 50 dias;**
- 2. A emissão de cartões Classic ainda está sendo efetuada apenas para os cartões do**

tipo: Mãe Paulista, Cartão Professor e cartões operacionais, pelas razões expostas no item anterior;

3. As compras de cartões modelo Classic não estão mais sendo efetuadas e o estoque que possuímos terminará nos próximos 50 dias, ou seja, não haverá como mais emitir esse tipo de cartão Classic dentro desse prazo;
4. Foi determinado pela DG o cancelamento dos cartões existentes modelo Classic que já estão sendo emitidos no modelo Plus. Em decorrência das quantidades de cartões que serão substituídos, essas substituições serão efetuadas em fases, também chamadas de ondas, visando não gerar filas excessivas e aglomerações nos postos de atendimento. Esse plano de cancelamento deve ser obtido junto a Superintendência de Atendimento (SAC), responsável pelo seu planejamento e execução;
5. O novo sistema de segurança da bilhetagem eletrônica denominado Novo Chip SAM SPtrans está com seu desenvolvimento da primeira fase sendo concluído e começa a ser instalado nos validadores nos próximos 60 dias. Isto significa, que nessa fase, serão instalados fisicamente os chips nos validadores, assim como uma camada de software que permitirá identificar e rejeitar o completo uso dos cartões modelo Classic nos validadores dos ônibus. Essa funcionalidade somente será utilizada somente após estarem concluídas as fases de substituição dos cartões Classic pelo modelo Plus para evitar que grandes quantidades de cartões sejam inutilizadas sem ter oferecido aos usuários a sua substituição. Quando isso for ativado, não será possível nenhuma forma de uso do cartão Classic.

Encaminhamos para a área do SAC para que possa complementar com as informações referentes as fases (ondas) de cancelamento, assim como para a DG para que as informações possam ser ratificadas pela Diretoria conforme despacho da GDP.



Documento assinado eletronicamente por **Maurício de Moraes**, Gerente, em 20/01/2021, às 23:23, conforme art. 49 da Lei Municipal 14.141/2006 e art. 8º, inciso I do Decreto 55.838/2015



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **038073613** e o código CRC **C9ECB424**.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

SECRETARIA MUNICIPAL DE MOBILIDADE E TRANSPORTES

Assessoria Jurídica de Transportes

Viaduto do Chá, 15, - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01020-900

Telefone:

Encaminhamento SMT/AJ Nº 038612610

São Paulo, 02 de fevereiro de 2021.

Interessado: Tribunal de Contas do Município de São Paulo – TCM.

Assunto: Recurso - Ofício SSG nº 12041/2021 – Processo TC/004410/2020 – Auditoria – Função de Governo – Função Transportes – Exercício 2019 (SEI 6020.2020/0004377-4).

SMT.GAB

Exmo. Senhor Secretário,

Trata o presente de Ofício do E. Tribunal de Contas do Município de São Paulo, notificando esta Pasta acerca do Acórdão prolatado na 3.120ª. Sessão Extraordinária de 02/12/2020, que, no julgamento do Processo TC nº 004410/2020, de relatoria do Conselheiro Domingos Dissei, julgaram a Auditoria Programada realizada para avaliar a Função Transportes do Exercício de 2019 (docs. 037741288 e 037741379).

Preliminarmente, destacamos que o Ofício foi recebido nesta Pasta em 12 de janeiro de 2021, conforme email ao doc. 037741115. Desta forma, o prazo para apresentação de recurso dar-se-á em 03 de fevereiro de 2020.

Os Srs. Conselheiros acordaram, por maioria, que diante da constatação daquela E. Corte de que a SMT não fiscaliza adequadamente o Sistema de Transporte Coletivo Público de Passageiros e que não vem desempenhando as atribuições referentes à prestação de serviços de sinalização de forma satisfatória, ACOLHER as propostas constantes dos itens 4.2.1. e 4.2.3. do Relatório Anual de Fiscalização – RAF/2019, que propõe:

4.2.1. Que a Secretaria adote as medidas necessárias para o ressarcimento aos cofres públicos do valor de R\$ 138,1 milhões, referentes a custos variáveis não incorridos pelas operadoras do transporte coletivo de passageiros, decorrentes de viagens não cumpridas e;

4.2.3. Sejam substituídos, na sua totalidade, os cartões smart card, modelos Classic e Plus, com nível de segurança Security Level 1, utilizados no Bilhete Único e apontados como uma das principais fragilidades que tem permitido recorrentes fraudes no sistema de Bilhetagem Eletrônica do transporte coletivo de passageiros.

Acerca das conclusões dos Srs. Conselheiros, a São Paulo Transporte S/A e a Companhia de Engenharia de Tráfego foram instadas a se manifestar, e apresentaram as informações pertinentes, visando subsidiar a defesa desta Pasta perante aquela E. Corte.

PRELIMINARMENTE, destacamos que a CET apresentou as informações relativas aos apontamentos

constantes das Metas 24.1, 12.1 e 12.2. do RAF/2019.

Tais metas determinam o seguinte:

- Meta 24.1: Reduzir em 13,7% o índice de mortes no trânsito (de 6,95 para 6,0 mortes para cada 100 mil habitantes);
- Meta 12.1 – Implantar 173,55 km de infraestrutura cicloviária (ciclovias ou ciclofaixas);
- Meta 12.2 – Requalificar 310,60 km de infraestrutura cicloviária.

Da Meta 24.1: Reduzir em 13,7% o índice de mortes no trânsito

Os Srs. Agentes de Fiscalização, no RAF/2019 informam que até o término dos trabalhos daquela E. Corte, a CET não havia concluído o Relatório de Mortes no Trânsito referente ao exercício de 2019. Desta forma, optaram por utilizar os dados de janeiro a novembro daquele ano.

No tocante a presente meta, a CET se manifestou ao doc. 038171680, apresentando os dados atualizados de óbitos referente ao ano de 2019, *“uma vez que no documento anteriormente enviado ao TCM, os dados da página 26 estavam estimados.*

Quadro 11 – número Absoluto de Mortes no Trânsito 2019

Pedestres: 359 (2,9% superior a 2018)

Motoristas/passageiros: 104 (9,6% inferior a 2018)

Motociclistas: 297 (18,9% inferior a 2018)

Ciclistas: 31 (63,1% superior a 2018)

Todos os usuários: 791 (6,8% inferior a 2018)

Indicador de óbitos/100 mil hab. 2019: 6,44"

Da Meta 12.1: Implantar 173,55 km de infraestrutura cicloviária (ciclovias ou ciclofaixas)

Os Srs. Agentes de Fiscalização no RAF/2019 entendem que a meta não foi atendida. Destacam que a CET informou que em 2019 foram elaborados, aproximadamente, 38 km de projetos de novas conexões e encaminhados para a SMT, gestora do processo de implantação do Plano Cicloviário.

Tais projetos envolvem obras de reconfiguração geométrica nas vias, e sua execução está a cargo da Secretaria Municipal de Subprefeituras.

Pela resposta da CET, entenderam os Srs. Agentes que a responsabilidade daquela empresa refere-se a uma parte do processo, mas, a considerar pela extensão da infraestrutura cicloviária prevista, ainda faltam projetos a serem realizados.

Nesse sentido, a CET se manifestou ao doc. 038171631, informando que *“para atender a Meta 12.1 para implantar 173,35 km de infraestrutura cicloviária, a SMT deverá utilizar duas modalidades de contratação, a saber: Atas de Registro de Preços (ARP) vigentes na SMSUB em ciclovias e ciclofaixas com pequenas obras e, Licitação Pública para as implantações de ciclovias que necessitam de obras mais complexas ou de grande porte.*

É da atribuição desta Cia de Engenharia de Tráfego – CET elaborar os projetos e implantar a sinalização, que corresponde a parte do processo. No ano de 2019 foram elaborados, aproximadamente, 38 km de projetos de novas conexões. Já no ano de 2020 foram elaborados 279 km de projetos de novas conexões. Para o mesmo período foram implantados 139 km de infraestrutura cicloviária.”

Da Meta 12.2 – Requalificar 310,60 km de infraestrutura cicloviária

Os Srs Agentes entendem que esta meta não foi atendida.

Ressaltam que, com base na informação da CET, de que em 2019 foram elaborados 310,60km de projetos de manutenção da rede cicloviária, porém, a sua implantação depende de obras de fresa e recape da faixa cicloviária, e, considerando que as ações estão em andamento, entendem não atendida a presente meta.

A CET se manifestou ao doc. 038171631, informando que:

“Para atender a Meta 12.2 para requalificação de ciclovias/ciclofaixas, a SMT aderiu às Atas de Registro de Preços (ARP) existentes da Secretaria Municipal das Subprefeituras – SMSUB para execução dos serviços de fresa, recape de pavimento, refazimento de guias e sarjetas onde houver necessidade.

A CET elaborou os 349 km de projetos de manutenção da rede cicloviária. A implantação destes projetos está sob a coordenação da SMT-AT, uma vez que envolve obras de fresa e recape da faixa cicloviária e posterior implantação da nova sinalização. Até o mês de dezembro de 2020 foram requalificados 239 km de estruturas cicloviárias.

Por fim entendemos que há compatibilidade e diretrizes comuns entre o Plano Cicloviário divulgado pela Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes e a Lei Federal n.º 9.503/1997 - Código de Trânsito Brasileiro – CTB, a Lei Federal n.º 12.587/2010 que instituiu a Política Nacional de Mobilidade Urbana, a Lei n.º 16.050/14 que instituiu o Plano Diretor Estratégico - PDE e o PlanMob/SP – instituído pelo Decreto 56.834/15.”

Acerca das **conclusões contidas no V. Acórdão**, a São Paulo Transporte S/A apresentou as informações pertinentes, senão vejamos:

Do item 4.2.1. - Que a Secretaria adote as medidas necessárias para o ressarcimento aos cofres públicos do valor de R\$ 138,1 milhões, referentes a custos variáveis não incorridos pelas operadoras do transporte coletivo de passageiros, decorrentes de viagens não cumpridas

No tocante a presente conclusão, a Gerência de Estudos Econômicos da SPTRANS se manifestou ao doc. 037976346, conforme transcrição abaixo:

“A proposta de determinação nº 4.1.1 do Relatório Anual de Fiscalização do TCM (pg. 39 do doc.037741379) constava anteriormente do Relatório de Auditoria Programada do TCM(doc.030902043), e foi comentada anteriormente em nosso Despacho Interno (doc.031169881).

No mencionado Despacho Interno, esclarecemos que não é possível identificar exatamente a metodologia e a fonte específica dos dados utilizados, ressalva que ainda se mantém.

Esclarecemos também que os eventuais descumprimentos de viagens e quilometragens são objeto de fiscalização pela SPTrans, com aplicação do RESAM – Regulamento de Sanções e Multas, e questionamos o amparo legal da medida proposta. Sobre isso, na parte do Relatório Anual de Fiscalização do TCM em que é efetuada análise da documentação acrescida, o TCM mantém sua determinação, e distingue glosa de multa:

"Fica claro, portanto, que glosa e multa são ações administrativas distintas e que não são mutuamente excludentes, ou seja, um mesmo fato, como o descumprimento de viagens, por exemplo, deve ensejar não apenas a glosa como a aplicação de multa que, no caso, segue as regras do Regulamento de Sanções e Multas (RESAM)...

Desnecessário nos aprofundarmos na questão do amparo, não apenas o contratual, como

também, e mais importante, o legal, que não apenas sustenta, mas também determina a aplicação de glosa no pagamento por serviços não prestados, o que é notório, evidente e cristalino."(pg.56 do doc.037741379)

Apesar da manifestação da auditoria do TCM, pelo menos da documentação apresentada através dos Ofícios do TCM, não consta o fundamento contratual da medida proposta.

Além disso, no período de 2019, os operadores não eram remunerados por viagem, e esta é uma das razões porque a glosa proposta não se aplica. Nas contratações emergenciais de 2019, os operadores eram remunerados por passageiro transportado. Quando não efetuavam viagens, não transportavam passageiros e, portanto, não eram remunerados. A partir de 09/09/19, com o início da operação dos novos contratos de concessão, os operadores continuam a ser remunerados por passageiro transportado, tendo sido introduzida a aplicação de um fator de transição que ajusta a remuneração às variações de demanda e custo, conforme previsto nos Editais e contratos. Não há fator de viagens na remuneração. Por outro lado, a fiscalização eletrônica foi implantada em todas as viagens programadas.

O Relatório do TCM aborda a questão da perda de remuneração pelo passageiro que não é transportado, e que em nossa manifestação anterior expusemos que isso não foi considerado. Em resposta, a auditoria do TCM afirma:

"No entanto, em razão da alegação da SPTrans, faz-se necessário esclarecer que a metodologia de remuneração por passageiro transportado não é definida somente pela quantidade de passageiros, mas também, por outros elementos como o nível de serviço necessário para a satisfação do usuário, mediante a definição adequada da quantidade de viagens e respectivos intervalos entre partidas, de modo a garantir a observância aos princípios da modicidade tarifária, regularidade, pontualidade, limpeza e outros." (pg.57 do doc.037741379)

Quanto a isso, cabe esclarecer que, ainda que na definição do valor de remuneração por passageiro transportado sejam levados em consideração o número de viagens e respectiva quilometragem, a remuneração recebida não varia de acordo com o número de viagens, como o valor de R\$ 138 milhões calculado pelo TCM pode sugerir.

Outra questão colocada em nossa manifestação anterior é a dificuldade de justificar o cálculo da glosa de R\$ 138,1 milhões. O Relatório do TCM trata as informações de quilometragem monitorada como sinônimo de viagens realizadas. Porém, os dados de monitoramento eletrônico têm limitações, e não abrangem a totalidade dos serviços realizados. Sobre isso, o TCM esclareceu:

"Fica claro que as informações utilizadas no cálculo da glosa advêm diretamente do banco de dados da SPTrans, que consolida informações de monitoramento (SIM) e bilhetagem eletrônica (SBE), dentre outros, e cuja cópia integral fora enviada a este Tribunal e tem sido atualizada mensalmente.

Não há, portanto, qualquer margem de dúvidas em relação à quantidade de viagens descumpridas."(pg. 57 do doc.037741379)

Como consta, o TCM afirma que não há dúvidas sobre a quantidade de viagens descumpridas porque as informações utilizadas no cálculo da glosa advêm diretamente do banco de dados da SPTrans. Ora, de fato, advêm, mas conforme informado anteriormente, as informações têm limitações que não podem ser ignoradas. Quilometragem monitorada não é quilometragem realizada.

Em nossa manifestação anterior, apresentamos exemplo de porque a quilometragem monitorada não pode ser tratada como quilometragem realizada. Apresentaremos outro exemplo, desta vez com os dados monitorados da operação de 23/05/19, data referente ao período dos contratos emergenciais. O universo dos eventos monitorados podem ser divididos em 3 grupos, conforme tabela a seguir.

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,	15%

TP-G, TS-G, G)	TS/G
Eventos inválidos (Desconhecida, Não finalizada, Sem comunicação, Tempo parado, etc)	9%
Total	100%

Nota: TP=Terminal Primário; TS=Terminal Secundário; G=Garagem

Quando o Relatório do TCM aborda as viagens monitoradas (e denomina como viagens realizadas), está se referindo ao grupo de eventos de viagens monitoradas (Circular, TP-TS, TS-TP). No exemplo do dia 23/05/19, correspondem a 46% do tempo monitorado. Outros eventos também são monitorados, e referem-se também à operação (TP, TS, G-TP, G-TS, TP-G, TS-G), ou não (G). Entretanto, há outro grupo de eventos, para os quais não foi possível identificar o monitoramento: são os eventos inválidos, que no dia exemplificado, corresponde a 9% do tempo monitorado no dia. Ora, não se pode tratar os eventos monitorados válidos como se correspondessem a todos os eventos realizados, quando, no exemplo citado, há 9% de eventos inválidos. E ainda: não se pode tratar os eventos inválidos como se fossem todos de descumprimento de serviço: são apenas eventos incertos, sobre os quais não é possível atribuir um evento de monitoramento.

Outra questão colocada em nossa manifestação anterior é que a metodologia do cálculo teórico dos R\$ 138,1 milhões apresenta problemas. Um dos exemplos é o percentual de 32,5% de participação dos custos variáveis aplicado para todos os operadores, sem distinção das especificidades das Ordens de Serviço e tipo de veículo monitorados de cada contrato. É difícil justificar uma glosa de remuneração com um cálculo que não seja preciso.

Além disso, o cálculo do Relatório do TCM tem como base a quilometragem. Identifica as viagens monitoradas (denominadas como viagens realizadas), atribui com isso a quilometragem monitorada (denominada como quilometragem realizada), e, pela diferença entre quilometragem programada e monitorada (denominada como quilometragem realizada), calcula o percentual de quilometragem não monitorada (denominada como quilometragem não realizada). Então, aplica o percentual de quilometragem não realizada à remuneração do operador, com utilização do peso de 32,5%, extraído da planilha tarifária. Ocorre que o percentual de 32,5% não está relacionado inteiramente à quilometragem. O Relatório do TCM incluiu também o custo de peças e acessórios, que não é calculado em função da quilometragem, mas em função do investimento na frota (% sobre o preço do veículo novo). Portanto, há um problema quando, em função da quilometragem estimada que não teria sido realizada, atribui-se o custo de peças e acessórios que não é calculado pela quilometragem.

Além disso, a planilha tarifária não apresenta o percentual de 32,5%. Este número foi calculado pela auditoria do TCM, tendo como base o custo operacional divulgado na planilha tarifária. Só que o custo operacional é menor do que a remuneração (91,6% da remuneração), pois não inclui a lucratividade sobre o capital investido. Assim, ao calcular percentual de custo sobre uma base menor (custo ao invés de remuneração), obtém-se percentual mais elevado. Então, o percentual de 32,5%, além de incluir peças e acessórios, refere-se a percentual de custo de operação, e não à remuneração dos operadores. Ocorre que o Relatório do TCM, após calcular um percentual de custo, aplica o percentual sobre o valor da remuneração dos operadores, como se custo fosse sinônimo de remuneração. Utiliza um **percentual de custo sobre a remuneração** dos operadores, ao invés de aplicar um **percentual de remuneração sobre a remuneração** dos operadores.

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 (32,5%), sem efetuar o detalhamento necessário. Isso resulta em valores imprecisos, que não podem ser desmembrados para cada contrato de operação.

Pelo exposto, permanecem as nossas colocações anteriores, o que dificulta sobremaneira a aplicação das determinações do Acórdão em questão. Em resumo, o Relatório do TCM não considera que a

forma contratual de remuneração não se dá por custo de viagem; o Relatório do TCM considera que quilometragem monitorada é igual a quilometragem realizada; e o cálculo do Relatório do TCM apresenta problemas, que dificulta sua aplicação.”

Em complementação, a Gerência de Avaliação do Transporte também apresentou os esclarecimentos pertinentes ao doc. 038413202:

“As viagens consideradas na sistemática de avaliação dos serviços têm como objetivo verificar o atendimento das Concessionárias às programações estabelecidas nas ordens de serviço operacional, considerando, também, procedimentos que devem ser adotados pelas Concessionárias para elevar a qualidade da informação apurada e obter um melhor resultado nos indicadores de desempenho.

Abaixo, descrevemos os principais procedimentos necessários para a 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.*

Informamos que o indicador de cumprimento de viagens (ICV) obtém 17,726% de peso proporcional no Índice de Qualidade do Transporte (IQT). Além de ser o indicador com maior peso, o ICV tem impacto direto nos indicadores de Quilômetros entre falha (14,831%), Pontualidade das partidas (12,167%), Acidentes por quilômetro (12,081%) e Ocupação de passageiros nos veículos (10,69%), influenciando diretamente no resultado de 67,495% do IQT.”

Por fim, a Gerência de Direito Público daquela empresa apresentou o bem lançado parecer ao doc. 038409677, o qual pedimos vênias para transcrever:

“Percebe-se o acertado intuito do Tribunal de impedir que as concessionárias enriqueçam indevidamente por deixarem ônibus lotados e com partidas menos frequentes. Esta também é uma preocupação da SPTrans, como gestora do serviço de transporte coletivo público. Porém, com a devida vênias, realizar descontos ou buscar o ressarcimento na forma determinada pelo E. Tribunal de Contas não é a melhor forma de perseguir esse objetivo, além de contrariar o regime jurídico dos contratos de concessão de serviço público.”

E continuam:

“II. A matéria ainda está sub judice

Antes de adentrar o mérito da determinação, note-se que o E. TCM ainda discute a fiscalização do cumprimento de viagens no ano de 2019 em outros processos que ainda não foram julgados.

O cálculo dos custos a serem descontados ou ressarcidos foi extraído do TC 16.769/2019, em que, ao

que podemos constatar, não houve manifestação conclusiva nem intimação da SPTrans para esclarecimentos. Além disso, a fiscalização dos contratos emergenciais que vigoram pela maior parte do ano de 2019 é objeto dos processos TC 17.734/2019 e 17.735/2019, ainda não julgados, nos quais a auditoria também se debruça sobre a quilometragem aparentemente não percorrida pelas concessionárias.

Dessa forma, entendemos que a determinação contida no acórdão sobre a Função de Governo não poderia ser sequer cumprida antes que se apreciasse conclusivamente a matéria dos mencionados processos.

III. Não cabimento de glosa de custos variáveis aparentemente não incorridos

As medidas de ressarcimento a que o E. TCM se refere se aproximam da glosa, na medida em que consistiriam em um desconto sobre a remuneração da contratada para reparar o dano sofrido pela contratante ao pagar por um serviço que aparentemente não atende aos requisitos contratuais.

A aplicação de glosa por viagens não cumpridas seria adequada, se estivéssemos diante de um outro contrato que não o de concessão de serviço público, por exemplo, em um contrato de prestação de serviços no regime de empreitada por preços unitários.

Se assim o fosse, a Administração Pública estaria adquirindo ou comprando unidades do serviço, como um determinado número de viagens ou de quilômetros transportados. Caso a empresa contratada não entregasse todas as unidades solicitadas, caberia descontar ou glosar sua remuneração na medida do descumprimento.

Aí se nota que a n. auditoria está coberta de razão ao distinguir multa e glosa, afirmando que esta não depende de previsão contratual. Porém, mesmo não sendo prevista em contrato, a glosa segue algum parâmetro estabelecido em contrato, como os preços unitários propostos pela contratada.

A determinação do E. Tribunal vai além disso, adentrando a seara da composição dos custos de cada quilômetro percorrido, separando custos fixos e variáveis – inclusive sem explicar o critério de sua distinção – como se estivéssemos diante de um acordo para reembolso de despesas.

Tome-se como exemplo um contrato para a prestação de serviços de vigilância no qual se pactuou o pagamento por posto/dia. Caso a empresa contratada, culposamente, deixe de ocupar um posto durante dez dias de um determinado mês, ela será penalizada e terá sua remuneração mensal descontada em dez vezes o preço do posto/dia ajustado contratualmente. Não caberia à Administração averiguar qual o valor do uniforme ou equipamento que deixou de ser adquirido, o salário do vigilante que deixou de ser pago, ou os encargos que deixaram de ser cumpridos.

É nesse sentido que deve ser enxergada a afirmação reiterada pela Área econômica de que a remuneração é apurada por passageiro transportado, e não por quilômetro monitorado. A discussão não é só sobre se o concessionário transportou mais ou menos passageiros ao eventualmente descumprir uma viagem. O que importa é que não cabe à Administração buscar, de forma desvinculada do critério contratual, os custos que deixaram de ser incorridos num eventual descumprimento.

Além disso, o contrato de concessão de serviço público segue um regime diferente daquele da empreitada. Em uma concessão, a Municipalidade não compra viagens ou quilômetros, mas transfere a execução da atividade a um particular.

Veja-se que segundo a Lei Federal nº 8.987/1995, a concessão tem por objeto a delegação da prestação de um serviço a uma empresa ou consórcio de empresas que desempenharão essa atividade por sua conta e risco. Assim, o concessionário assume o risco da realização, ou não, da demanda, bem como dos custos necessários para atender a demanda realizada.

No caso dos contratos emergenciais que vigoram pela maior parte do ano de 2019, coube às concessionárias remunerar-se pela demanda realizada, e não por uma quilometragem monitorada.

Portanto, não havia medição nos moldes da Lei Federal nº 8.666/1993. O concessionário assumiu o risco de investir e de obter o retorno de seus investimentos em função de uma demanda realizada e em razão de suas escolhas empresariais para reduzir seus custos. [\[1\]](#)

No mais das vezes, a redução de custos buscada pelas concessionárias se dá por meios lícitos, como pela negociação de preços menores para seus insumos. Algumas vezes, ocorre de o concessionário buscar reduzir custos por meios ilícitos, como pelo descumprimento dos parâmetros de qualidade ou regularidade. Tais condutas devem ser reprimidas, sem dúvida, mas não por meio de glosas, e sim por penalidades.

Convidamos a fazer o raciocínio inverso: se o Poder Concedente aumentasse o número de viagens exigidas, mantendo-se um dado número de passageiros, a remuneração do concessionário aumentaria? A resposta é negativa. Por outro lado, se o Poder Concedente diminuísse o número de viagens exigidas, considerando uma mesma demanda de passageiros, a remuneração do concessionário seria reduzida? Também nesse caso a resposta é negativa. Inclusive, os Contratos de Concessão do Serviço de Transporte Coletivo Público atualmente vigentes excluem a variação do número de viagens como causa para o reequilíbrio econômico-financeiro.

A remuneração do concessionário é por tarifa, sendo custeada, na maior parte, pelo usuário. Assim, se levado a fundo o raciocínio da auditoria, um eventual ressarcimento por viagem não cumprida deveria reverter em prol de cada usuário que pagou suas tarifas ao longo de 2019, e não apenas em prol do erário municipal. Ora, é praticamente impossível ou ao menos contraproducente buscar cada um dos usuários para devolver parte dos valores que foram pagos por eles. [\[2\]](#)

No caso dos contratos de concessão cuja operação iniciou em setembro de 2019 foram estabelecidos outros mecanismos para coibir o descumprimento de viagens, impactando direta e indiretamente a remuneração das concessionárias. Como explica a Área de planejamento de transportes, o índice de cumprimento de viagens é largamente utilizado para a apuração do Índice de Qualidade do Transporte (IQT) estipulando-se multas substanciais quando a concessionária obtiver uma avaliação ruim. Ainda, após a fase de transição será aplicado o Índice de Desempenho, cf. item 7.3.3, dos Contratos, levando em consideração o cumprimento de viagens. Ainda por cima, após a fase de transição, serão consideradas as horas em operação e a quilometragem rodada no cálculo da remuneração básica, cf. item 7.1.1. Realizar descontos ou buscar o ressarcimento como determinado pelo E. TCM seria uma forma de antecipar uma disposição que os Contratos de Concessão reservaram para uma fase posterior, o que pode vir a ser considerado uma violação contratual.

A Área de planejamento de transportes também explica como o monitoramento da quilometragem é insuficiente para se auferir o que realmente foi operado, para fins de remuneração. Ela expõe quais as possíveis causas dos eventos inválidos, que não se resumem às viagens não realizadas. Vale reiterar que o monitoramento em que o E. TCM se baseia não tem finalidade remuneratória. Exigir o ressarcimento com base nesse monitoramento gerará insegurança jurídica, com possíveis prejuízos ao erário municipal.

Como dito, é fundamental coibir o descumprimento de viagens e evitar que o contribuinte e os usuários paguem mais por um serviço pior. Contudo, a glosa ou ressarcimento determinado contraria o regime da concessão do serviço público.

Se levada ao extremo, a determinação poderia gerar outros efeitos que não os desejados pelo E. Tribunal. Se o E. TCM vier a estender sua determinação de glosa ou desconto de remuneração por outros descumprimentos operacionais, os contratos de concessão podem acabar virando, na prática, grandes acordos para reembolso de despesas, tendo a SPTrans que verificar nota fiscal por nota fiscal antes de remunerar as operadoras.

IV. Conclusão

Manifestamos o entendimento da Área Jurídica da SPTrans no sentido de que não é cabível a

determinação de glosa de custos variáveis aparentemente não incorridos por viagens não monitoradas, seja no que se refere ao cumprimento dos contratos emergenciais vigentes em 2019, seja no que se refere ao cumprimento dos atuais Contratos de Concessão.”

Diante das informações prestadas pela STRANS, as quais entendemos que são suficientes para esclarecer a presente conclusão do E.TCM, podemos concluir, pelos argumentos supra expostos, que o ressarcimento aos cofres públicos na forma proposta por aquele E. Tribunal não se aplica aos contratos ora em análise.

Do item 4.2.3. - Sejam substituídos, na sua totalidade, os cartões smart card, modelos Classic e Plus, com nível de segurança Security Level 1, utilizados no Bilhete Único e apontados como uma das principais fragilidades que tem permitido recorrentes fraudes no sistema de Bilhetagem Eletrônica do transporte coletivo de passageiros.

Em atenção a presente conclusão, a SPTRANS esclareceu, ao doc. 038073613, que:

“Em resposta ao despacho 037801140 item 4.2.3 (item do relatório 3.2.1.4.d pag 59): Substituir os cartões smart card modelos Classic Level 1, utilizados no Bilhete Único e apontados como uma das principais fragilidades que tem permitindo recorrentes fraudes no sistema de bilhetagem Eletrônica do transporte coletivo, esclarecemos que foram tomadas as seguintes ações:

- 1. A suspensão da emissão de cartões Classic implica em alterações nos programas de emissão (personalização) dos cartões e também nos programas dos validadores presentes em toda a rede de transporte público (ônibus e trens) que fazem a leitura, assim como nos pontos de recarga desses cartões. Essas alterações já foram efetuadas para os tipos de cartões mais utilizados e estarão concluídas para os demais tipos de cartão nos próximos 50 dias;*
- 2. A emissão de cartões Classic ainda está sendo efetuada apenas para os cartões do tipo: Mãe Paulista, Cartão Professor e cartões operacionais, pelas razões expostas no item anterior;*
- 3. As compras de cartões modelo Classic não estão mais sendo efetuadas e o estoque que possuímos terminará nos próximos 50 dias, ou seja, não haverá como mais emitir esse tipo de cartão Classic dentro desse prazo;*
- 4. Foi determinado pela DG o cancelamento dos cartões existentes modelo Classic que já estão sendo emitidos no modelo Plus. Em decorrência das quantidades de cartões que serão substituídos, essas substituições serão efetuadas em fases, também chamadas de ondas, visando não gerar filas excessivas e aglomerações nos postos de atendimento. Esse plano de cancelamento deve ser obtido junto a Superintendência de Atendimento (SAC), responsável pelo seu planejamento e execução;*
- 5. O novo sistema de segurança da bilhetagem eletrônica denominado Novo Chip SAM SPtrans está com seu desenvolvimento da primeira fase sendo concluído e começa a ser instalado nos validadores nos próximos 60 dias. Isto significa, que nessa fase, serão instalados fisicamente os chips nos validadores, assim como uma camada de software que permitirá identificar e rejeitar o completo uso dos cartões modelo Classic nos validadores dos ônibus. Essa funcionalidade somente será utilizada somente após estarem concluídas as fases de substituição dos cartões Classic pelo modelo Plus para evitar que grandes quantidades de cartões sejam inutilizadas sem ter oferecido aos usuários a sua substituição. Quando isso for ativado, não será possível nenhuma forma de uso do cartão Classic.”*

Diante dos argumentos supra transcritos, estão sendo adotadas as medidas cabíveis de modo a atender plenamente a presente determinação daquela E. Corte de Contas.

Assim sendo, submetemos o presente para lavratura de ofício, pleiteando a reforma do julgado, para se considerar aprovados os resultados alcançados relativos a função de governo – Transportes, correspondente ao exercício de 2019, em especial os itens 4.2.1 e 4.2.3 do Relatório Anual de Fiscalização – RAF/2019.

São Paulo, 02 de janeiro de 2021.

SIMONE DE SOUZA BRITO

Assessora Jurídica – SMT/AJ

OAB /SP 283.626

GILMAR PEREIRA MIRANDA

Procurador do Município - OAB/SP 298.549

Chefe da Assessoria Jurídica – SMT



Documento assinado eletronicamente por **Gilmar Pereira Miranda, Chefe de Assessoria Jurídica**, em 02/02/2021, às 16:48, conforme art. 49 da Lei Municipal 14.141/2006 e art. 8º, inciso I do Decreto 55.838/2015



Documento assinado eletronicamente por **Simone de Souza Brito, Assessora Jurídica**, em 02/02/2021, às 16:58, conforme art. 49 da Lei Municipal 14.141/2006 e art. 8º, inciso I do Decreto 55.838/2015



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **038612610** e o código CRC **0D877CC6**.



SÃO PAULO TRANSPORTE S/A
Gerência de Direito Público

Rua Boa Vista, 236, - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01014-000
Telefone: (11) 3396-6856 - www.sptrans.com.br

Manifestação

São Paulo, 29 de janeiro de 2021

INTERESSADO: Tribunal de Contas do Município de São Paulo

ASSUNTO: Ofício SSG 12041/2021 - Processo TC/004410/2020 - Assunto: Auditoria - Função de Governo - Função Transportes - Exercício de 2019.

Com relação à determinação 4.2.1. mantida na página 73 do acórdão de doc. SEI 037741379 sob o item "a", temos as seguintes considerações.

I. Breve resumo da determinação e de suas razões.

No julgamento da Função Transportes do exercício de 2019, o relatório do I. Conselheiro Domingues Dissei considerou que

“restou apurado, por meio, inclusive, de outros procedimentos fiscalizatórios executados pela Auditoria deste tribunal, que a Administração Municipal não vem cumprindo adequadamente sua função fiscalizadora do Sistema Municipal de Transporte Coletivo, expondo-o a riscos de transtornos operacionais decorrentes da má qualidade dos serviços prestados”

Em seguida afirma-se que o descumprimento de viagens pelas concessionárias teria acarretado um ganho indevido de R\$ 138,1 milhões a essas empresas ao longo do ano de 2019. A auditoria chegou a esse número por um cálculo que pode ser brevemente resumido em: (1) a partir de Relatórios de Informações Operacionais verificou-se os quilômetros que deixaram de ser cumpridos (km programados *menos* km monitorados); (2) calculou-se a porcentagem que a quilometragem não operada representou em relação à programada; (3) aplicou-se essa porcentagem sobre o total da remuneração paga aos operadores; e (4) sobre o número obtido em (3) aplicou-se um percentual de 32,5%, que seria correspondente à participação dos custos variáveis.

Diante disso, o Tribunal determinou à SMT que adotasse “as medidas necessárias para o

ressarcimento aos cofres públicos do valor de R\$ 138,1 milhões, referentes a custos variáveis não incorridos pelas operadoras do transporte coletivo de passageiros, decorrentes de viagens não cumpridas”.

Durante o processo fiscalizatório, a Área econômica da SPTrans esclareceu que seria indevido o ressarcimento ou glosa pretendido pelo E. TCM, pois, em resumo: (i) os contratos de concessão não preveem a glosa ou desconto de remuneração por custos variáveis não incorridos em viagens não cumpridas; (ii) a remuneração das concessionárias é calculada por passageiro, e não por viagem realizada; (iii) o cálculo feito pela auditoria é genérico, desconsiderando que os dados de viagens monitoradas não necessariamente significam viagens não cumpridas; (iv) os dados de monitoramento que embasaram os cálculos do TCM não servem para o cálculo da remuneração, mas para a aferição a qualidade dos serviços; (v) por outro lado, os contratos preveem um mecanismo específico para lidar com as viagens não cumpridas, qual seja a aplicação de multas do RESAM; e (vi) o percentual de participação dos custos variáveis é uma simplificação indevida.

A auditoria respondeu, em resumo, que (a) glosa e multa são coisas distintas, sendo desnecessária previsão contratual para a aplicação de glosa; (b) os dados do monitoramento são enviados pela própria SPTrans, não havendo dúvidas sobre a quantidade de viagens descumpridas; e (c) a remuneração das concessionárias não considera apenas o número de passageiros, mas também a qualidade dos serviços (p. 53 e seguintes, do Julgamento da Função de Governo – Transportes, doc. SEI 037741379).

Percebe-se o acertado intuito do Tribunal de impedir que as concessionárias enriqueçam indevidamente por deixarem ônibus lotados e com partidas menos frequentes. Esta também é uma preocupação da SPTrans, como gestora do serviço de transporte coletivo público. Porém, com a devida vênia, realizar descontos ou buscar o ressarcimento na forma determinada pelo E. Tribunal de Contas não é a melhor forma de perseguir esse objetivo, além de contrariar o regime jurídico dos contratos de concessão de serviço público.

II. A matéria ainda está sub judice

Antes de adentrar o mérito da determinação, note-se que o E. TCM ainda discute a fiscalização do cumprimento de viagens no ano de 2019 em outros processos que ainda não foram julgados.

O cálculo dos custos a serem descontados ou ressarcidos foi extraído do TC 16.769/2019, em que, ao que pudemos constatar, não houve manifestação conclusiva nem intimação da SPTrans para esclarecimentos. Além disso, a fiscalização dos contratos emergenciais que vigoram pela maior parte do ano de 2019 é objeto dos processos TC 17.734/2019 e 17.735/2019, ainda não julgados, nos quais a auditoria também se debruça sobre a quilometragem aparentemente não percorrida pelas concessionárias.

Dessa forma, entendemos que a determinação contida no acórdão sobre a Função de Governo não poderia ser sequer cumprida antes que se apreciasse conclusivamente a matéria dos mencionados processos.

III. Não cabimento de glosa de custos variáveis aparentemente não incorridos

As medidas de ressarcimento a que o E. TCM se refere se aproximam da glosa, na medida em que consistiriam em um desconto sobre a remuneração da contratada para reparar o dano sofrido pela contratante ao pagar por um serviço que aparentemente não atende aos requisitos contratuais.

A aplicação de glosa por viagens não cumpridas seria adequada, se estivéssemos diante de um outro contrato que não o de concessão de serviço público, por exemplo, em um contrato de prestação de serviços no regime de empreitada por preços unitários.

Se assim o fosse, a Administração Pública estaria adquirindo ou comprando unidades do serviço, como um determinado número de viagens ou de quilômetros transportados. Caso a empresa contratada não entregasse todas as unidades solicitadas, caberia descontar ou glosar sua remuneração na medida do descumprimento.

Aí se nota que a n. auditoria está coberta de razão ao distinguir multa e glosa, afirmando que esta não depende de previsão contratual. Porém, mesmo não sendo prevista em contrato, a glosa segue algum parâmetro estabelecido em contrato, como os preços unitários propostos pela contratada.

A determinação do E. Tribunal vai além disso, adentrando a seara da composição dos custos de cada quilômetro percorrido, separando custos fixos e variáveis – inclusive sem explicar o critério de sua distinção – como se estivéssemos diante de um acordo para reembolso de despesas.

Tome-se como exemplo um contrato para a prestação de serviços de vigilância no qual se pactuou o pagamento por posto/dia. Caso a empresa contratada, culposamente, deixe de ocupar um posto durante dez dias de um determinado mês, ela será penalizada e terá sua remuneração mensal descontada em dez vezes o preço do posto/dia ajustado contratualmente. Não caberia à Administração averiguar qual o valor do uniforme ou equipamento que deixou de ser adquirido, o salário do vigilante que deixou de ser pago, ou os encargos que deixaram de ser cumpridos.

É nesse sentido que deve ser enxergada a afirmação reiterada pela Área econômica de que a remuneração é apurada por passageiro transportado, e não por quilômetro monitorado. A discussão não é só sobre se o concessionário transportou mais ou menos passageiros ao eventualmente descumprir uma viagem. O que importa é que não cabe à Administração buscar, de forma desvinculada do critério contratual, os custos que deixaram de ser incorridos num eventual descumprimento.

Além disso, o contrato de concessão de serviço público segue um regime diferente daquele da empreitada. Em uma concessão, a Municipalidade não compra viagens ou quilômetros, mas transfere a execução da atividade a um particular.

Veja-se que segundo a Lei Federal nº 8.987/1995, a concessão tem por objeto a delegação da prestação de um serviço a uma empresa ou consórcio de empresas que desempenharão essa

atividade por sua conta e risco. Assim, o concessionário assume o risco da realização, ou não, da demanda, bem como dos custos necessários para atender a demanda realizada.

No caso dos contratos emergenciais que vigoram pela maior parte do ano de 2019, coube às concessionárias remunerar-se pela demanda realizada, e não por uma quilometragem monitorada. Portanto, não havia medição nos moldes da Lei Federal nº 8.666/1993. O concessionário assumiu o risco de investir e de obter o retorno de seus investimentos em função de uma demanda realizada e em razão de suas escolhas empresariais para reduzir seus custos. [\[1\]](#)

No mais das vezes, a redução de custos buscada pelas concessionárias se dá por meios lícitos, como pela negociação de preços menores para seus insumos. Algumas vezes, ocorre de o concessionário buscar reduzir custos por meios ilícitos, como pelo descumprimento dos parâmetros de qualidade ou regularidade. Tais condutas devem ser reprimidas, sem dúvida, mas não por meio de glosas, e sim por penalidades.

Convidamos a fazer o raciocínio inverso: se o Poder Concedente aumentasse o número de viagens exigidas, mantendo-se um dado número de passageiros, a remuneração do concessionário aumentaria? A resposta é negativa. Por outro lado, se o Poder Concedente diminuísse o número de viagens exigidas, considerando uma mesma demanda de passageiros, a remuneração do concessionário seria reduzida? Também nesse caso a resposta é negativa. Inclusive, os Contratos de Concessão do Serviço de Transporte Coletivo Público atualmente vigentes excluem a variação do número de viagens como causa para o reequilíbrio econômico-financeiro.

A remuneração do concessionário é por tarifa, sendo custeada, na maior parte, pelo usuário. Assim, se levado a fundo o raciocínio da auditoria, um eventual ressarcimento por viagem não cumprida deveria reverter em prol de cada usuário que pagou suas tarifas ao longo de 2019, e não apenas em prol do erário municipal. Ora, é praticamente impossível ou ao menos contraproducente buscar cada um dos usuários para devolver parte dos valores que foram pagos por eles. [\[2\]](#)

No caso dos contratos de concessão cuja operação iniciou em setembro de 2019 foram estabelecidos outros mecanismos para coibir o descumprimento de viagens, impactando direta e indiretamente a remuneração das concessionárias. Como explica a Área de planejamento de transportes, o índice de cumprimento de viagens é largamente utilizado para a apuração do Índice de Qualidade do Transporte (IQT) estipulando-se multas substanciais quando a concessionária obtiver uma avaliação ruim. Ainda, após a fase de transição será aplicado o Índice de Desempenho, cf. item 7.3.3, dos Contratos, levando em consideração o cumprimento de viagens. Ainda por cima, após a fase de transição, serão consideradas as horas em operação e a quilometragem rodada no cálculo da remuneração básica, cf. item 7.1.1. Realizar descontos ou buscar o ressarcimento como determinado pelo E. TCM seria uma forma de antecipar uma disposição que os Contratos de Concessão reservaram para uma fase posterior, o que pode vir a ser considerado uma violação contratual.

A Área de planejamento de transportes também explica como o monitoramento da quilometragem é insuficiente para se auferir o que realmente foi operado, para fins de remuneração. Ela expõe quais as possíveis causas dos eventos inválidos, que não se resumem às viagens não realizadas. Vale reiterar que o monitoramento em que o E. TCM se baseia não tem finalidade remuneratória. Exigir o ressarcimento com base nesse monitoramento gerará insegurança jurídica, com possíveis prejuízos ao

erário municipal.

Como dito, é fundamental coibir o descumprimento de viagens e evitar que o contribuinte e os usuários paguem mais por um serviço pior. Contudo, a glosa ou ressarcimento determinado contraria o regime da concessão do serviço público.

Se levada ao extremo, a determinação poderia gerar outros efeitos que não os desejados pelo E. Tribunal. Se o E. TCM vier a estender sua determinação de glosa ou desconto de remuneração por outros descumprimentos operacionais, os contratos de concessão podem acabar virando, na prática, grandes acordos para reembolso de despesas, tendo a SPTrans que verificar nota fiscal por nota fiscal antes de remunerar as operadoras.

IV. Conclusão

Manifestamos o entendimento da Área Jurídica da SPTrans no sentido de que não é cabível a determinação de glosa de custos variáveis aparentemente não incorridos por viagens não monitoradas, seja no que se refere ao cumprimento dos contratos emergenciais vigentes em 2019, seja no que se refere ao cumprimento dos atuais Contratos de Concessão.

Nos limites das nossas atribuições, sugerimos à SMT que recorra da determinação item 4.2.1. contida no Acórdão do TC 4.410/2019, explorando os argumentos acima expostos ou outros que se entender adequados.

[1] Segundo Carlos Ari Sundfeld, nessa característica reside um importante fator de diferenciação entre a empreitada e a concessão de serviço público:

“Deveras, a Lei 8.666/1993 determina expressamente que os investimentos para os contratos de prestação de serviços fiquem a cargo do Poder Público. Faz isso ao estipular a obrigatoriedade de a Administração, já ao início do processo, prever todos os recursos orçamentários para pagamento das obrigações decorrentes da execução do serviço (art. 7.º, § 2.º, III), bem como ao vedar que ela transfira ao contratado o encargo de obter financiamento para execução dos serviços (art. 7.º, § 3.º). Além do mais, não é permitida a vinculação do pagamento pela prestação do serviço à exploração que se venha a fazer do empreendimento; neste sentido, a lei também é expressa e clara ao vincular o pagamento às medições realizadas periodicamente (e que identificam o valor total exato das prestações executadas no mês, as quais devem ser remuneradas integralmente a seguir) e fixando o prazo para sua efetivação em no máximo 30 dias (art. 40, XIV). Ou seja, isto tudo significa que, no sistema da Lei 8.666/1993, diploma legislativo que regula os contratos de prestação de serviços, não há assunção de risco pelo particular contratado, ao contrário do que se verifica nas concessões”.

SUNDFELD, Carlos Ari. “Diferenças entre a Concessão e o Contrato de Prestação de Serviços da Lei 8.666/1993”, in “Pareceres”, vol. 2., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 365-394.

[2] Vale consultar a lição de Marçal Justen Filho sobre a impropriedade de multas patrimoniais ou ressarcitórias em concessões de serviço público remuneradas por tarifas pagas por usuários.

“Isso significa a impossibilidade, como regra, de configuração de multa patrimonial no âmbito da concessão de serviço público. É que a infração por parte do concessionário não acarretará ‘perdas e danos’ ao poder concedente. O poder concedente exige que o concessionário adote certas condutas e omita outras como forma de obtenção do serviço adequado. Atua, em última análise, na proteção do interesse dos usuários. A infração aos deveres dos concessionários é apta a prejudicar os usuários – titulares únicos de alguma pretensão de indenização por perdas e danos derivada do descumprimento pelo concessionário a seus deveres próprios.

“Ora, as multas impostas aos concessionários não reverterem – a não ser por uma modalidade de liberalidade do poder concedente, devidamente autorizada em lei – em prol dos usuários. Logo, não há cabimento em imaginar que a multa, no âmbito da concessão, teria natureza ressarcitória. Se o tivesse, sua destinação seria a transferência necessária e obrigatória para os bolsos dos sujeitos lesados pela conduta indevida do concessionário.”

JUSTEN FILHO, Marçal. “Concessões de Serviços Públicos e as Multas por Inadimplemento do Concessionário”. Informativo de Licitações e Contratos – ILC. Vol. 100, Curitiba: Zênite, jun./2002, p. 492.



Documento assinado eletronicamente por **Cesar Santos Borlina, Assessor(a) V**, em 01/02/2021, às 10:44, conforme art. 49 da Lei Municipal 14.141/2006 e art. 8º, inciso I do Decreto 55.838/2015



Documento assinado eletronicamente por **Cintia Regina Clementino da Silva, Gerente de Direito Público**, em 01/02/2021, às 11:59, conforme art. 49 da Lei Municipal 14.141/2006 e art. 8º, inciso I do Decreto 55.838/2015



Documento assinado eletronicamente por **Luciano José da Silva, Superintendente Jurídico**, em 01/02/2021, às 13:40, conforme art. 49 da Lei Municipal 14.141/2006 e art. 8º, inciso I do Decreto 55.838/2015



Documento assinado eletronicamente por **Valdemar Gomes de Melo, Diretor-Presidente**, em 01/02/2021, às 15:46, conforme art. 49 da Lei Municipal 14.141/2006 e art. 8º, inciso I do Decreto 55.838/2015



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **038409677** e o código CRC **B26C23C3**.

À SPP – Sr. Superintendente,

Em resposta ao Ofício SSG – GAB 13246/2020 – Processo TC/004410/2020, referente a Auditoria – Função de Governo – Função Transportes – Exercício 2019 encaminhado à Cia de Engenharia de Tráfego, no qual solicita instituir procedimentos de controle interno para verificação da compatibilidade dos projetos da rede cicloviária executados com o Plano de Mobilidade de São Paulo (PlanMob SP/2015), o Plano Diretor Estratégico (PDE) e o Sistema Cicloviário informamos o que segue:

O Programa de Metas da Prefeitura do Município de São Paulo é um instrumento de planejamento e orçamento exigido pela Lei Orgânica do Município de São Paulo desde 2008. Nele, estão contidas as prioridades da gestão para os quatro anos de mandato, traduzidas em metas, projetos, ações estratégicas e indicadores para cada setor da Administração Pública. No entanto, para o biênio 2019-2020, o plano foi revisado passando a valer a seguinte redação:

Meta 12.1: implantar 173,35 km de infraestrutura cicloviária (ciclovias ou ciclofaixas) com vistas à promoção de segurança viária, à garantia de funcionalidade e de conectividade da rede, e para estímulo da multimodalidade.

Para atender a Meta 12.1 para implantar 173,35 km de infraestrutura cicloviária a SMT deverá utilizar duas modalidades de contratação, a saber: Atas de Registro de Preços (ARP) vigentes na SMSUB em ciclovias e ciclofaixas com pequenas obras e, Licitação Pública para as implantações de ciclovias que necessitam de obras mais complexas ou de grande porte.

É da atribuição desta Cia de Engenharia de Tráfego – CET elaborar os projetos e implantar a sinalização, que corresponde a parte do processo. No ano de 2019 foram elaborados, aproximadamente, 38 km de projetos de novas conexões. Já no ano de 2020 foram elaborados 279 km de projetos de novas conexões. Para o mesmo período foram implantados 139 km de infraestrutura cicloviária.

Meta 12.2: realizar manutenção de 310.60 km de ciclovias ou ciclofaixas prioritárias na infraestrutura cicloviária, com vistas à promoção da segurança viária, à garantia de funcionalidade da rede e para estímulo da multimodalidade.

Para atender a Meta 12.2 para requalificação de ciclovias/ciclofaixas, a SMT aderiu às Atas de Registro de Preços (ARP) existentes da Secretaria Municipal das Subprefeituras – SMSUB para execução dos serviços de fresa, recape de pavimento, refazimento de guias e sarjetas onde houver necessidade.

A CET elaborou os 349 km de projetos de manutenção da rede cicloviária. A implantação destes projetos está sob a coordenação da SMT-AT, uma vez que envolve obras de fresa e recape da faixa cicloviária e posterior implantação da nova sinalização. Até o mês de dezembro de 2020 foram requalificados 239 km de estruturas cicloviárias.

Por fim entendemos que há compatibilidade e diretrizes comuns entre o Plano Cicloviário divulgado pela Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes e a Lei

Federal n.º 9.503/1997 - Código de Trânsito Brasileiro – CTB, a Lei Federal n.º 12.587/2010 que instituiu a Política Nacional de Mobilidade Urbana, a Lei n.º 16.050/14 que instituiu o Plano Diretor Estratégico - PDE e o PlanMob/SP – instituído pelo Decreto 56.834/15.

Luis Carlos Mota Gregorio

Departamento de Planejamento de Modos Ativos – DPM