

RELATÓRIO CONCLUSIVO DE ACOMPANHAMENTO DE EXECUÇÃO CONTRATUAL

1. ORDEM DE SERVIÇO

2019/06081

2. IDENTIFICAÇÃO

2.1. Objeto

Execução Contratual

2.2. Objetivo

Verificar se os contratos emergenciais do Subsistema Local 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 Trânsito (SMT)

2.4. Período da Realização

10.10.19 a 13.10.20

2.5. Período de Abrangência

24.06.19 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

Gabriel Rezende Lourenço de Azevedo RF nº 20.282

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 local.
- Definir com a área técnica da SPTrans responsável pela fiscalização dos serviços, conjunto de informações padronizadas acerca das penalidades aplicadas às empresas do subsistema local.
- 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 local.
- 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

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.

Após o término dos contratos de permissão, em julho de 2014, a SMT firmou sucessivos contratos emergenciais para o subsistema local, 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 Local

CT nº	Empresa	Área	Vigência	Valor (R\$)	Preço por Passageiro (R\$)
52/19	Norte Buss	D01	24.06 a 21.09.19	70.037.074,00	2,2477
53/19	Norte Buss	D02	24.06 a 21.09.19	47.985.931,00	2,3155
54/19	Transunião	D03	24.06 a 21.09.19	60.184.202,50	2,0680
55/19	Upbus	D04	24.06 a 21.09.19	16.412.509,50	3,1212
56/19	Pêssego	D05	24.06 a 21.09.19	61.423.559,00	2,3747
57/19	Allibus	D06	24.06 a 21.09.19	76.046.808,50	1,9578
58/19	Transunião	D07	24.06 a 21.09.19	17.501.518,00	2,2862
59/19	Movebuss	D08	24.06 a 21.09.19	61.430.950,00	2,5050
60/19	A2	D09	24.06 a 21.09.19	61.190.410,00	2,2923
61/19	Transwolff	D10	24.06 a 21.09.19	77.864.798,00	2,6205
62/19	Transwolff	D11	24.06 a 21.09.19	72.476.676,00	2,5644
63/19	Transwolff	D12	24.06 a 21.09.19	34.757.462,50	3,2342
64/19	Alfa Rodobus	D13	24.06 a 21.09.19	20.045.243,00	2,2766
65/19	Spencer	D01	24.06 a 21.09.19	16.498.513,00	2,5868
66/19	Spencer	D02	24.06 a 21.09.19	18.386.684,50	2,7578
Total estimado dos contratos				712.242.339,50	

Fonte: São Paulo Transporte S.A (SPTrans)

Como se verifica na tabela anterior, foram assinados 15 contratos emergenciais para o subsistema local, com vigência de 24.06.19 a 21.09.19. Após a formalização dos novos contratos da Concessão, que entraram em vigor em 09.09.19, os contratos emergenciais vigoraram até 08.09.19 e não 21.09.19, como previsto inicialmente.

Sobre o Relatório Preliminar (Peça 8) foram apresentadas respostas por parte da São Paulo Transportes (peças 60 e 61), pelo Sr. Levi dos Santos Oliveira (peça 76), pelo Sr. Edson Caran (peça 77), pela Transunião Transporte S/A (peça 91), pela Transwolff Transportes e Turismo Ltda. (peças 94 a 99) e pela Norte Buss Transporte S/A (peças 106 a 109).

Deixaram transcorrer *in albis* o prazo para manifestação, todos regularmente intimados: Sr. Paulo Cézar Shingai, Sra. Elisabete França, Allibus Transportes Ltda, Movebuss Soluções em Mobilidade Urbana Ltda., Alfa Rodobus S/A Transportes, Administração e Participação, Spencer Transportes Ltda, A2 Transportes Ltda, Pessego Transportes Ltda e a Upbus Qualidade em Transportes S/A (peças 11 a 40, 45, 54, 55, 82 a 89).

Informamos que o conteúdo das respostas das peças 61, 76 e 77 possuem o mesmo teor e, portanto, serão apresentadas e respondidas em conjunto.

As análises das respostas e o 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 análise da manifestação prévia (peça 111).

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, § 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. 8^o1 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. 8^o2, 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 estabelecido 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, § 2^o, VII), do Regulamento de Sanções e Multas - RESAM, do artigo 29 da Lei Municipal n^o 13.241/01, bem como das demais legislações e normativos aplicáveis.

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

¹ Art. 8^o [...]

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;

[...].

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

3.3. Escopo e abrangência

O escopo do presente trabalho consistiu na verificação da qualidade dos serviços prestados pelas empresas do subsistema local, 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, conforme se verifica a seguir:

- 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:

“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 2: Quantitativo de Viagens

Empresa	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)
Norte Buss	52/19	713.269	678.354	676.444	654.921	1.910	23.433
Norte Buss	53/19	459.774	428.634	428.272	417.659	362	10.975
Transunião	54/19	707.068	681.270	649.425	627.964	31.845	53.306
Upbus	55/19	181.681	174.421	166.624	165.754	7.797	8.667

³ Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público

Empresa	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)
Pêssego	56/19	604.319	572.074	542.746	524.259	29.328	47.815
Allibus	57/19	881.456	847.005	878.694	831.790	-31.689	15.215
Transunião	58/19	107.765	102.708	45.310	45.298	57.398	57.410
Movebuss	59/19	533.326	507.128	499.744	486.943	7.384	20.185
A2	60/19	424.268	404.483	425.707	384.357	-21.224	20.126
Transwolff	61/19	709.474	642.512	638.893	609.906	3.619	32.606
Transwolff	62/19	668.812	625.491	625.516	596.381	-25	29.110
Transcap	63/19	194.644	166.789	158.661	157.541	8.128	9.248
Alfa Rodobus	64/19	137.998	130.899	125.366	124.763	5.533	6.136
Spencer	65/19	138.270	132.125	131.303	127.777	822	4.348
Spencer	66/19	102.565	93.093	90.847	88.381	2.246	4.712
Total		6.564.689	6.186.986	6.083.552	5.843.694	103.434	343.292

Fonte: SPTans – Sistema 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 6,6 milhões.
- A quantidade total de viagens programadas (OSO-ajustadas) foi de 6,2 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, exclui-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 103.434 (1,7% 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 343.292 (5,5% 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 da Origem sobre o Relatório Preliminar

São Paulo Transportes (peças 60 e 61), Levi dos Santos Oliveira (peça 76), Edson Caran (peça 77)

A Gerência de Avaliação de Transporte da SPTrans informa que de acordo com o Expediente Interno 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 aspectos operacionais, e que o encaminhamento ficou suspenso em decorrência da pandemia de COVID-19 em acordo com a Portaria 081/2020.

Informa 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.

Apresenta informações referentes aos indicadores de acompanhamento do contrato mencionando e que os fatores de descumprimento das viagens estão previstos em diferentes indicadores que compõe o Índice de Qualidade do Transporte (IQT).

Menciona 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).

Transwolff Transportes e Turismo Ltda. (peças 94 a 99)

A concessionária inicia sua manifestação de defesa por meio do item “3. RESULTADO” (peça 94, fls. 2/6) no qual retoma e apresenta de forma introdutória os principais pontos do Relatório Preliminar, em seguida, no item “4. CONCLUSÃO” (peça 94, fls. 6/10), apresenta algumas considerações acerca do contexto geral de execução dos serviços.

Nos itens “3.1” (peça 94 fls. 10/13) faz considerações sobre as conclusões deste item 3.4.1, e em “3.4.2 QUILOMETRAGEM” (peça 94, fls. 13/15) trata do item 3.4.2, e do item 3.4.3.1 (peça 94, fl. 15), nos quais são apresentados seus entendimentos sobre os apontamentos de auditoria. Ao final indica que estende os efeitos das conclusões aos itens 3.4.2.1, 3.4.2.3, 3.4.3, 3.4.3.1, 3.4.3.2, 3.5 e 3.5.1.

Da referida fase introdutória presente no item “3. RESULTADO”, após apresentação das conclusões referentes ao descumprimento de partidas, destacamos o trecho a seguir que destaca a linha argumentativa apresentada (peça 94, fl. 2):

[...] alega os técnicos que as concessionárias se locupletaram de recursos públicos, pois deixaram de incorrer em custos variáveis, tais como: combustíveis, lubrificantes e rodagens, sendo que, quanto os custos fixos foram em menor medida embora não apresente o montante, já que em virtude disso são impactados.

No que se refere ao apresentado no item “4. CONCLUSÃO”, a contratada apresenta essencialmente considerações sobre as condições encontradas na execução dos serviços contratados, com destaques para as dificuldades encontradas para cumprimento das viagens programadas, destacando aspectos relacionados ao tráfego de veículos na cidade, estrutura das vias, existência de serviços de balsa em suas rotas, realização de “pancadões” com interdição de vias e outras dificuldades do cotidiano. Destacamos trecho final (peça 94, fls. 9/10) que resume seu entendimento:

Com efeito, a introdução que buscou apontar é apenas uma síntese das ocorrências do cotidiano que essa concessionária se depara

dia-a-dia na operação do transporte coletivo que lhe foi delegada na Cidade de São Paulo, **o que revela que as viagens programadas, é apenas uma estatística na OSO que tem como mote nortear o usuário do total da frota que essa na linha possui, bem como as possíveis partidas que poderão ocorrer nesta faixa horária, contudo, seria impossível e até desumano para não dizer draconiano, achar que as partidas devem ser cumpridas na sua inteireza com toda essa problemática patológica que ocorre no dia-a-dia da operação, por essa razão, o contrato que regula a prestação de serviço traz mecanismos de ajuste com relação a prestação de serviço e a contrapartida desta prestação de serviço que garante um equilíbrio contratual, seja para o prestador, seja para o próprio Poder Público e usuário.** (Grifo nosso)

No item 3.1 (peça 94 fl. 10) inicia sua exposição afirmando que “os laudos que estão pautados neste documento, desrespeitam na sua grande medida a fatores aritméticos”. Em seguida, contesta suposta afirmação no relatório de que “a análise fora feita em períodos em que não houve interferência externa operacional, pois segundo frisou o relatório teria sido realizado em horário, cujas viagens teriam sido cumpridas sem quaisquer avarias de interferências”, e que para sustentar sua tese “basta observar as colunas que desrespeitam os pontos de monitoramento real”, por fim, afirma que os dados que constaram na Tabela 2 estão equivocados.

Afirma que as informações “partindo da base de dados da SPTrans” demonstram incongruência frente aos números do relatório, uma vez que os valores apresentados para o período de 24.06.2019 a 08.09.2019, referentes ao contrato 61/19, que somaram 609.906 partidas, divergem de informações extraídas do sistema de bilhetagem da SPTrans, que acusaria um total de 250.288 partidas. Nesta senda contesta a quantidade de partidas descumpridas: que em seus cálculos registraria déficit de 3.787, enquanto o apresentado no relatório foi de 3.619.

Complementa destacando que o período utilizado na análise conteria as férias escolares e que por isso a frota apresentada na OSO teria característica diversa da realidade padrão contendo apenas 93%, que os dados apresentados “não representam uma verdade material” e que não seria possível exigir cumprimento total do contrato por se tratar de período de exceção.

Em seguida faz as mesmas considerações a respeito do contrato 62/19, para o qual afirma, de acordo com “dados extraídos do sistema”, que a quantidade de partidas a realizar seria de 221.911 (contrastando com 596.381 da Tabela 2), e que o déficit seria de 44 viagens, em oposição a uma execução a maior de 25 do relatório (valores negativos apresentados).

Prossegue a argumentação afirmando que a interpretação dos técnicos desta corte extravasaria o mote regrado no contrato diante das afirmações de que as concessionárias teriam se locupletado de recursos públicos por deixar de incorrer em custos variáveis e fixos, estes em menor medida.

Destaca a cláusula de remuneração dos contratos que descreve os componentes da remuneração: “10.1.1 Valor de remuneração por passageiro multiplicado pela demanda transportada”, por meio do qual alega que a remuneração não seria vinculada ao cumprimento das viagens, mas sim pela quantidade de usuários transportados.

Finaliza sua argumentação afirmando que as supostas incongruências nos dados apresentados, por apuração própria frente a dados de sistema da SPTrans, não implicariam na ocorrência de fatos jurídicos, em posição aos apontamentos realizados.

Destaca que os descumprimentos de viagens seriam tratados como uma inconformidade operacional regida pelo RESAM – Regulamento de Sanções e Multas, itens G48 e G64, e que por isso o tratamento nas bases contratuais vigentes se daria por meio da aplicação das multas, não cabendo exigências além do pactuado, frisando que ocorreram punições.

Norte Buss Transporte S/A (peças 106 a 109)

A concessionária apresenta sua manifestação de defesa em 6 itens, sobre os quais nos ateremos essencialmente o item “IV. Do Mérito”. As afirmações transcritas a seguir relacionam-se ao presente item 3.4.1 (fl. 4 da peça 106).

Destaca que o relatório apresentou em sua Tabela 2 um total de descumprimento de 2.272 viagens, nos contratos a ela atribuídos dos lotes D1 e D2. Em seguida afirma que:

4.1) Ao analisar cada um dos itens do relatório, viagens, quilometragens e expurgos, facilmente **observa-se que esta empresa cumpriu o que estava estabelecido na Ordem de Serviço Operacional - OSO, segundo consta do relatório.** RESSALTANDO que ao contrário do alegado foram dadas inúmeras ou quiçá centenas de viagens a maior que o contratado.

Em seguida afirma que a SPTrans aplica multa para os casos de descumprimento e que tal medida, além de configurar sanção para coibir perdas, também seria uma forma de equilibrar os valores envolvidos. Em seguida afirma que não haveria o que se falar em indisponibilização de veículos pois “a peticionária como prova nos autos deu e dá inúmeras viagens a maior que o estabelecido em OSO o que pelo princípio da razoabilidade deveria ser remunerada por tal presteza.”

Análise da Coordenadoria

As alegações apresentadas pela concessionária Transwolff se concentraram essencialmente em delinear as dificuldades para execução dos contratos devido às condições existentes na cidade de São Paulo, a buscar desacreditar os dados apresentados no relatório de auditoria, e argumentar de forma contrária aos critérios adotados no relatório quanto aos efeitos do descumprimento de viagens.

Quanto à extensa narrativa apresentava sobre as dificuldades da execução contratual ressaltamos apenas o entendimento que o cumprimento das viagens de acordo com a OSO é fator fundamental para avaliar a adequada prestação dos serviços, portanto, não se caracteriza apenas como uma estatística ou dado referencial assessório.

O descumprimento das programações de viagens afeta tanto o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, pela economia de custos variáveis ou até mesmo dos custos fixos, quanto a qualidade dos serviços prestados aos usuários

que deixam de contar com viagens ou por superlotação decorrente da falta de oferta de transporte.

Em relação às alegações de falta de conformidade dos dados apresentados cabe ressaltar que as bases de dados utilizadas nos cálculos são fornecidas pela SPTrans, como mencionado na resposta da Gerência de Avaliação de Transporte, e que a auditoria utiliza esta como fonte de informação oficial para suas análises.

Neste sentido, cabe ressaltar que não houve nenhum questionamento por parte da SPTrans que suportasse as alegações da concessionária. Ademais, ainda que pudesse haver alguma diferença de critério, verifica-se que a informação mais relevante que é a quantidade de viagens descumpridas pouco difere entre o que se apurou no relatório e o que alega a contratada.

Sobre os critérios utilizados para avaliar os efeitos dos descumprimentos na relação contratual registramos que não devem prosperar as alegações, e que o entendimento quanto aos critérios aplicados será melhor explicitado na análise das respostas sobre o próximo item 3.4.2, tendo em vista respostas apresentadas pela Gerência de Estudos Econômicos da SPTrans que vão no mesmo sentido.

Já a respeito das considerações apresentadas pela empresa Norte Buss cabe ressaltar que a suposta realização de viagens acima do estabelecido na OSO não caracteriza forma de compensação por viagens não realizadas.

O fato de haver mais viagens em linhas não exigidas, apesar de poder gerar transporte de volume maior de usuários e maior receita para a contratada, não permite compensação por viagens não realizadas em outras linhas, principalmente aquelas com menor demanda, mas cuja disponibilização do transporte se faz necessário conforme previsto na OSO e em atendimento à população.

Pelos motivos expostos acima e após as análises das respostas apresentadas mantemos integralmente a conclusão 4.1 como constou no Relatório Preliminar.

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 3: Produção quilometragem

Empresa	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)
Norte Buss	52/19	8.034.984	7.968.638	7.732.387	66.347	302.597
Norte Buss	53/19	4.819.002	4.807.711	4.692.998	11.291	126.004
Transunião	54/19	5.866.367	5.520.210	5.367.353	346.158	499.014
Upbus	55/19	1.656.099	1.580.510	1.572.076	75.589	84.023
Pêssego	56/19	6.943.333	6.386.116	6.223.184	557.217	720.149
Allibus	57/19	8.907.678	9.213.009	8.733.758	-305.331	173.920
Transunião	58/19	2.109.688	969.598	969.295	1.140.089	1.140.393
Movebuss	59/19	6.585.931	6.488.051	6.322.453	97.880	263.478
A2	60/19	5.218.167	5.413.192	4.943.806	-195.025	274.361
Transwolff	61/19	7.087.054	6.859.463	6.623.006	227.591	464.049
Transwolff	62/19	6.895.380	6.800.456	6.529.494	94.924	365.886
Transcap	63/19	3.016.265	2.866.003	2.847.456	150.262	168.810
Alfa Rodobus	64/19	1.747.763	1.678.339	1.670.573	69.423	77.190
Spencer	65/19	1.659.293	1.642.207	1.601.647	17.086	57.646
Spencer	66/19	1.681.012	1.631.509	1.590.029	49.504	90.983
Total		72.228.017	69.825.011	67.419.515	2.403.006	4.808.502

Fonte: SPTrans – Sistema SIM

A partir da tabela anterior, destacamos, que a quilometragem não operada foi 3,3% do previsto já ajustado (2,4 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 6,7% (4,8 milhões). Conforme abordado no item anterior, para viagens esses percentuais são de 1,7% e 5,5%, 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.

Comentários da Origem sobre o Relatório Preliminar

São Paulo Transportes (peças 60 e 61), Levi dos Santos Oliveira (peça 76), Edson Caran (peça 77)

A Gerência de Avaliação de Transporte da SPTrans apresentou a mesma argumentação já reproduzida no item 3.4.1 quanto a este item.

A Gerência de Estudos Econômicos, por sua vez, apresentou resposta que se inicia com a afirmação de que a premissa adotada no relatório de auditoria estaria equivocada por considerar que os pagamentos são feitos com base em uma planilha de custos, desconsiderando que a forma de remuneração não se daria desta forma e sim por passageiros transportados. Alega que quando as viagens não são realizadas não há remuneração e que eventuais descumprimentos estão sujeitos a penalidades contratuais.

Em seguida, questiona o valor considerado como quilometragem efetivamente rodada, que por um cálculo conservador apresentado no item 3.4.2 foi de 74.353.155, sob o argumento que a quilometragem monitorada não poderia ser tratada como quilometragem realizada, e apresenta exemplos para a operação na data específica de 23.05.19.

No exemplo apresentado destaca que parte dos eventos, que representam 9% do tempo monitorado no dia, se referem aos chamados “Eventos Inválidos” – em decorrência de períodos não considerados por causas desconhecidas, não finalizadas, sem comunicação, correspondente a tempo parado, etc. – e que o tratamento dado pela auditoria ao considerar tais períodos no total de eventos realizados e comparados aos eventos programados consideraria estes incorretamente “como descumprimento de serviços”.

Tece considerações sobre o cálculo realizado para apuração dos custos variáveis não incorridos sobre os quais aplicou 29,8%, extraído da planilha tarifária, sendo que tal percentual não estaria inteiramente em função da quilometragem. Considera que tal metodologia teria incluído indevidamente o custo de peças e acessórios que não seria calculado em função do investimento na frota (% sobre o preço do veículo novo).

Complementa mencionando que as planilhas tarifárias apresentam os cálculos de custos de combustíveis, rodagem e lubrificantes com a quilometragem atribuída para cada linha, por tipo de veículo, em virtude dos diferentes índices de consumo. E que a aplicação de um percentual geral (29,8%) resultaria em valores imprecisos que não poderiam ser atribuídos a cada contrato.

Transwolff Transportes e Turismo Ltda. (peças 94 a 99)

A resposta apresentada pela concessionária referente ao presente item se encontra na peça 94 fls. 13/15. Não serão mencionados neste item outros aspectos da manifestação já explicitados na análise das respostas ao item 3.4.1.

De início afirma que os dados apresentados na Tabela 3 estariam incorretos e que por isso as informações trazidas não seriam passíveis de utilização para tomada de decisão “sob pena de violar a verdade material”, e que o relatório de auditoria “deixa de ser um ponto de partida para a verdade material”.

Em seguida, retoma argumentação de que os valores de remuneração estariam dados por (fl. 14 da peça 94): “As regras contratuais que tange ao pagamento correspondem ao valor da remuneração por passageiros multiplicados pela demanda transportada”, e que não haveria relação com a quilometragem. Reforça argumentação de que os dados apresentados estariam em descompasso com dados extraídos da PRODATA/SPTTrans.

Reitera que os casos de quilometragem não realizada estariam sujeitos a avaliação da motivação, excluindo alguns possíveis motivadores, e que os remanescentes

seriam expostos às punições G64 e G48, e que por isso não haveria fato jurídico a cogitar a devolução de supostos valores recebidos.

Análise da Coordenadoria

Diante da argumentação trazida pela Gerência de Estudos Econômicos da SPTrans, e também mencionada pela concessionária Transwolff, de que a remuneração dos concessionários estaria restrita ao volume de passageiros transportados, não havendo relação com os custos praticados, faz-se necessário alguns esclarecimentos para que não remanesçam dúvidas quanto aos critérios utilizados no relatório e suas consequências nas conclusões exaradas.

Ao contrário do que se alega, é notório que a modelagem de remuneração adotada não se limita ao volume de passageiros transportados uma vez que esta variável é multiplicada pelo **valor de remuneração por passageiro** que, por sua vez, é estimada com base em projeções relacionadas a estimativas de custos fixos e variáveis necessários para o adequado fornecimento dos serviços contratados.

Tais custos, especialmente os variáveis, estão relacionados ao cumprimento das viagens previstas na contratação e conseqüentemente à efetivação da quilometragem percorrida, que é o fato gerador do consumo de insumos necessários à operação.

Portanto, é lógico assumir do ponto de vista gerencial que somente com a devida movimentação dos veículos há a efetivação do consumo de itens de custo variável como combustíveis, lubrificantes, material de rodagem e depreciação dos veículos, ou mesmo dos custos fixos como a frota disponível e colaboradores contratados, pois a falta de realização da quilometragem prevista implica na não efetivação de tais custos, e com isso, uma vez que se estima um valor de remuneração fixo por passageiro para o cálculo da remuneração, os pagamentos são feitos sob uma estimativa acima do que é efetivamente realizado, o que não é saudável para o erário público frente a qualidade dos serviços ofertados.

Diante de tal cenário é inegável que a ocorrência dos descumprimentos de viagens sob bases de remuneração estimadas a maior resultam em aplicação ineficiente de recursos públicos.

Mesmo considerando as penalidades previstas na contratação, a ocorrência dos descumprimentos afeta o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, gerando pagamentos por serviços não prestados conforme pactuado, e principalmente: afeta a qualidade dos serviços ofertados aos usuários que deixam de ter acesso ao transporte conforme previsão contratual.

No que se refere à crítica da SPTrans devido à utilização da quilometragem monitorada limitada à OSO, para efeito da análise da quilometragem total ofertada e seus efeitos na efetivação dos custos estimados, uma vez que seria inadequado considerar os “eventos inválidos”, informamos que essa opção se deu justamente para não haver injustiça com os custos efetivamente incorridos pelas concessionárias.

Se houvesse a exclusão dos denominados “eventos inválidos” da avaliação da quilometragem efetivamente rodada aí sim os critérios estariam sendo injustos pois isso levaria a desconsiderar percursos que foram realizados, mas não considerados como viagens descumpridas, resultando em quilometragem efetivamente ofertada.

Cabe ressaltar que como constou do item 3.4.2.3., para efeito da estimativa dos custos variáveis não incorridos, e somente para isso, foi considerada toda a quilometragem monitorada, sem expurgos.

Portanto, apesar de tais eventos do ponto de vista da avaliação do cumprimento de viagens não serem considerados “descumprimentos de serviços”, pelos mais diversos motivos, o fato de ter havido percurso, e por isso, afetado a quilometragem monitorada limitada à OSO, deve sim ser incluído na avaliação do cumprimento dos percursos previstos com seus efeitos nas estimativas de custos, pois do contrário haveria injustiça frente à avaliação dos serviços efetivamente prestados.

Em relação à afirmação da SPTrans de que seria inadequada a aplicação do percentual geral de 29,8%, extraído da planilha tarifária em sua aba “Q9 – custo de operação”, pois tal percentual geral geraria distorções devido a variações nas estimativas individuais dos contratos e por tecnologia, registramos que ao contrário do que se afirma não há na planilha tarifária a especificação dos percentuais estimados de forma individualizada, sendo assim, na ausência desta informação optou-se pela aplicação do percentual geral para a estimativa.

Quanto às insinuações da concessionária Transwolff de que os dados apresentados na Tabela 3 do relatório estariam incorretos, e que “violariam a verdade material”, registramos, mais uma vez, que isso não encontra respaldo fático uma vez que os dados apresentados são obtidos pela auditoria diretamente da SPTrans, sendo que não houve nenhum questionamento por parte desta quanto aos valores apresentados.

Pelos motivos expostos e após as análises das respostas apresentadas mantemos integralmente a conclusão 4.1, devendo o item 4.2 passar a constar como descrito na análise das respostas do item 3.4.2.3.

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 4: Quilometragem programada

Empresa	Contrato	Km prog OSO (A)	Km Prog Ajustada (B)	C=B/A	D=B-A
Norte Buss	52/19	8.483.035	8.034.984	-5,3%	-448.051
Norte Buss	53/19	5.205.352	4.819.002	-7,4%	-386.350
Transunião	54/19	6.117.939	5.866.367	-4,1%	-251.571
Upbus	55/19	1.724.812	1.656.099	-4,0%	-68.713
Pêssego	56/19	7.386.571	6.943.333	-6,0%	-443.238
Allibus	57/19	9.271.815	8.907.678	-3,9%	-364.137
Transunião	58/19	2.214.411	2.109.688	-4,7%	-104.723
Movebuss	59/19	6.936.110	6.585.931	-5,0%	-350.179
A2	60/19	5.477.216	5.218.167	-4,7%	-259.049
Transwolff	61/19	7.939.375	7.087.054	-10,7%	-852.321
Transwolff	62/19	7.469.052	6.895.380	-7,7%	-573.671
Transcap	63/19	3.498.177	3.016.265	-13,8%	-481.911
Alfa Rodobus	64/19	1.846.753	1.747.763	-5,4%	-98.991
Spencer	65/19	1.743.398	1.659.293	-4,8%	-84.105
Spencer	66/19	1.856.057	1.681.012	-9,4%	-175.044
Total		77.170.072	72.228.017	-6,4%	-4.942.056

Fonte: SPTans – Sistema SIM e SBE.

Considerando-se todos os contratos analisados, verifica-se que a quilometragem programada (coluna A) foi de 77.170.072. Após os expurgos, tem-se a quilometragem programada ajustada (coluna B), de 72.228.017, uma diferença de 6,4%, 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 Transcap foi a que apresentou maior expurgo em termos relativos (-13,8% ou 480 mil km). Em termos absolutos, o maior expurgo foi verificado em dois contratos da empresa Transwolff. No contrato 61/19 foram expurgados 852 mil quilômetros (-10,7%) e no contrato 62/19, o expurgo foi de 574 mil quilômetros (-7,7%).

3.4.2.2. Quilometragem não operada

A seguir apresentamos tabela que compara os percentuais de descumprimento de quilometragem. 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 o constate que o planejamento não está adequado, deve ser alterado.

Tabela 5: Descumprimento de quilometragem

Empresa	Contrato	Quilometragem	
		% não operada	% não operada limitada à OSO
Norte Buss	52/19	0,8%	3,8%
Norte Buss	53/19	0,2%	2,6%
Transunião	54/19	5,9%	8,5%
Upbus	55/19	4,6%	5,1%
Pêssego	56/19	8,0%	10,4%
Allibus	57/19	-3,4%	2,0%
Transunião	58/19	54,0%	54,1%
Movebuss	59/19	1,5%	4,0%
A2	60/19	-3,7%	5,3%
Transwolff	61/19	3,2%	6,5%
Transwolff	62/19	1,4%	5,3%
Transcap	63/19	5,0%	5,6%
Alfa Rodobus	64/19	4,0%	4,4%
Spencer	65/19	1,0%	3,5%
Spencer	66/19	2,9%	5,4%
Total		3,3%	6,7%

Fonte: SPTrans – Sistema SIM

Percentuais calculados com base nos valores da tabela 3

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 do contrato 58/19, da empresa Transunião, de 54,1% 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.

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.

Comentários da Origem sobre o Relatório Preliminar

Transunião Transporte S/A (peça 91)

A empresa apresentou breve manifestação referente ao destaque constatado no relatório, que acusou descumprimento de 54,1% da quilometragem prevista na OSO.

Informou que “[...] a empresa vem em constante evolução, para melhor atender os munícipes da região que é abrangida pelo transporte público, cumprindo regularmente o contrato”.

E complementa afirmando que:

A busca do regular cumprimento do contrato, de modo a satisfazer os seus usuários e manter o equilíbrio econômico do erário público, sempre foi seu objetivo e a cada dia vem melhorando a prestação dos serviços nos limites das normas contratuais regentes.

Nestes termos, as considerações apontadas no relatório serão perseguidas pela empresa de modo a regularizar as lacunas, eventualmente, detectadas.

Análise da Coordenadoria

O reconhecimento por parte da concessionária Transunião de que está em processo constante de adequação de sua operação às previsões contratuais corrobora as constatações do relatório, não sendo necessários maiores esclarecimentos.

Pelos motivos expostos e após as análises das respostas apresentadas mantemos integralmente a conclusão 4.1, devendo o item 4.2 passar a constar como descrito na análise das respostas do item 3.4.2.3.

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 6: Diferença entre km programada e efetivamente realizada, sem expurgo

Empresa	Contrato	Km Programada (A)	Km monitorada sem expurgo (B)	(C=B/A)
Norte Buss	52/19	8.483.035	8.393.395	-1,1%
Norte Buss	53/19	5.205.352	5.165.471	-0,8%
Transunião	54/19	6.117.939	5.745.869	-6,1%
Upbus	55/19	1.724.812	1.642.458	-4,8%
Pêssego	56/19	7.386.571	6.757.552	-8,5%
Allibus	57/19	9.271.815	9.558.151	3,1%
Transunião	58/19	2.214.411	1.007.082	-54,5%
Movebuss	59/19	6.936.110	6.817.294	-1,7%
A2	60/19	5.477.216	5.656.420	3,3%
Transwolff	61/19	7.939.375	7.687.278	-3,2%
Transwolff	62/19	7.469.052	7.336.827	-1,8%
Transcap	63/19	3.498.177	3.304.464	-5,5%
Alfa Rodobus	64/19	1.846.753	1.768.411	-4,2%
Spencer	65/19	1.743.398	1.717.045	-1,5%
Spencer	66/19	1.856.057	1.795.439	-3,3%
Total		77.170.072	74.353.155	-3,7%

Fonte: SPTans – Sistema SIM

Desta forma, verificamos que a quilometragem efetivamente rodada pelas empresas, sem os expurgos, foi de 74.353.155.

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.

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 77.170.072. Já os custos efetivamente incorridos pelas empresas foram referentes a 74.353.155 quilômetros rodados, uma diferença de 3,7% na média, conforme se verifica na tabela a seguir.

Tabela 7: Custos não incorridos - por contrato

Empresa	Contrato	Diferença entre Km programada e monitorada sem expurgo* (A)	Remuneração** R\$ (B)	Custos variáveis não incorridos (R\$) (C=AxBx29,8%)
Norte Buss	52/19	1,1%	57.632.508	181.482
Norte Buss	53/19	0,8%	38.679.561	88.311
Transunião	54/19	6,1%	46.996.174	851.723
Upbus	55/19	4,8%	13.984.773	198.982
Pêssego	56/19	8,5%	49.572.788	1.258.001
Allibus	57/19	-3,1%	63.039.751	-580.153
Transunião	58/19	54,5%	9.971.799	1.620.157
Movebuss	59/19	1,7%	50.362.991	257.091
A2	60/19	-3,3%	48.695.011	-474.776
Transwolff	61/19	3,2%	63.023.067	596.345
Transwolff	62/19	1,8%	58.975.493	311.124
Transcap	63/19	5,5%	29.181.439	481.547
Alfa Rodobus	64/19	4,2%	16.706.844	211.203
Spencer	65/19	1,5%	13.398.952	60.356
Spencer	66/19	3,3%	14.504.098	141.162
Total		3,7%	574.725.250	5.202.557

Fonte: SPTans – Sistema SIM

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

* Coluna C da Tabela 6

** Sistema SRO

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

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 3,7% inferior ao previsto, em média, o que demonstra que as empresas receberam o total de **R\$ 5,2 milhões** além de seus custos operacionais.

Sabe-se que a remuneração não é realizada em função dos custos, mas em 13, dos 15 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. A empresa Transunião foi a que apresentou maiores custos não incorridos, tanto em termos relativos (54,2% da remuneração), quanto em termos absolutos (R\$ 1,6 milhão).

Cabe também citar as exceções. As empresas Alibus e A2 apresentaram custo maior que a remuneração em 3,1% e 3,3%, respectivamente, 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 do problema, como

já apresentado anteriormente, se refere aos usuários do transporte público, que são obrigados a enfrentarem 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 da Origem sobre o Relatório Preliminar

Norte Buss Transporte S/A (peças 106 a 109)

A concessionária apresenta sua manifestação de defesa em 6 itens, sobre os quais nos ateremos essencialmente ao item “V. Inexistência de Dano aos Cofres Públicos”. As afirmações transcritas a seguir relacionam-se ao presente item 3.4.2.3 (fl. 4 da peça 106).

Registra observação do relatório de que os custos variáveis não incorridos foram estimados em R\$ 181.482 para o lote D1 e R\$ 88.311 em D2.

Em seguida destaca que a apuração dos valores pagos às empresas também consideram a quantidade de passageiros que devem ser transportados e que para isso apurou o total de passageiros transportados no período de 24.06.2019 a 21.09.2019.

Prossegue apresentando cálculos para demonstrar que teria havido diferença na demanda considerada e transportada, o que implicaria, além dos efeitos considerados no relatório, em queda da remuneração, resultando em receita a menor de R\$ 1.687.430 no lote D1, e R\$ 1.875.073 em D2, resultando em uma receita 3,91% do que foi estimado pela SPTrans na modelagem contratual.

Conclui afirmando não ter havido dano ao erário público e que a remuneração atribuída à concessionária teria sido abaixo do previsto.

Análise da Coordenadoria

No que se refere às alegações de que a remuneração da concessionária estaria vinculada estritamente ao volume de usuários transportados ressaltamos que esta

questão já foi esclarecida na análise das respostas relacionadas ao item 3.4.2.

Quanto às considerações sobre a suposta receita a menor decorrente da efetivação de demanda abaixo do previsto, verifica-se que a observação é pertinente e destaca ponto válido da estrutura dos contratos, mas não interfere nos cálculos realizados quanto à economia de custos não incorridos, portanto, não excluindo as constatações realizadas.

Além disso, há de se considerar que nos atuais contratos vigentes tal efeito de variações na demanda não são integrais, sendo atenuados por outros fatores de cálculo, especialmente a parcela do cálculo da remuneração denominada Δt – Fator de Transição, minimizando os efeitos reais de eventuais quedas de demanda.

Entretanto, considerando haver relação entre os efeitos da demanda realizada abaixo do previsto, em prejuízo à remuneração das concessionárias, retificamos o que constou originalmente no item 4.2 para excluir a afirmação sobre a ocorrência de prejuízo ao erário decorrente de não terem sido incorridos custos variáveis em virtude das viagens não realizadas, passando a constar da seguinte forma:

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 77.170.072, verifica-se que houve aplicação ineficiente de recursos públicos por pagamentos orientados a serviços não prestados conforme o pactuado nos contratos, estimados pela auditoria em **R\$ 5,2 milhões**. Isso porque a quilometragem efetivamente rodada pelas empresas foi de 74.353.155 (cálculos conservadores, pois consideram toda a quilometragem percorrida pelas empresas - acima da OSO e sem expurgos), uma diferença de 3,7%, em média. (item 3.4.2).

Pelos motivos expostos e após as análises das respostas apresentadas mantemos integralmente a conclusão 4.1, devendo o item 4.2 passar a constar como descrito acima.

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 8: 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
Norte Buss	52/19	333	335	319	-0,6%	4,0%
Norte Buss	53/19	359	376	350	-4,8%	2,5%
Transunião	54/19	496	489	455	1,5%	8,2%
Upbus	55/19	333	350	315	-5,1%	5,4%
Pêssego	56/19	346	352	319	-1,6%	7,7%
Allibus	57/19	448	479	438	-7,0%	2,3%
Transunião	58/19	481	283	278	41,2%	42,1%
Movebuss	59/19	473	486	456	-2,7%	3,6%
A2	60/19	458	386	376	15,6%	17,9%
Transwolff	61/19	384	376	355	1,9%	7,5%
Transwolff	62/19	387	399	365	-3,1%	5,7%
Transcap	63/19	328	346	312	-5,4%	5,1%
Alfa Rodobus	64/19	409	410	390	-0,2%	4,7%
Spencer	65/19	334	333	310	0,5%	7,3%
Spencer	66/19	493	505	465	-2,6%	5,7%
Média		402	401	373	0,3%	7,2%

Fonte: DT/SPTrans

Ao longo do período de abrangência, o poder concedente determinou e programou, em média, 402 lugares por linha na faixa horária de máximo carregamento,

enquanto as empresas e concessionárias colocaram à disposição dos usuários, em média, 401 lugares por linha por faixa horária. Assim, as empresas ofertaram, em média, praticamente 100% 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 373 lugares por linha e por faixa horária, ou seja, as empresas deixaram de ofertar 7,2% 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 da Origem sobre o Relatório Preliminar

São Paulo Transportes (peças 60 e 61), Levi dos Santos Oliveira (peça 76), Edson Caran (peça 77)

A Gerência de Avaliação de Transporte da SPTrans informou que o cálculo da 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)”.

Complementa informando que a diferença entre a capacidade programada e monitorada é que a primeira considera os dados das OSO e a segunda os dados do SIM. E que a relação entre elas é proporcional ao índice de cumprimento de viagens e estão sujeitas a interferências equivalentes ao apresentado na resposta referente ao item 4.1 (subitens 3.4.1 e 3.4.2)

Transwolff Transportes e Turismo Ltda. (peças 94 a 99)

A resposta apresentada pela concessionária referente ao presente item se encontra na peça 94, fls. 15. Não serão mencionados neste item outros aspectos da manifestação já explicitados na análise das respostas aos itens 3.4.1 e 3.4.2.

Argumenta que haveria incongruência nos dados apresentados na Tabela 6 por ter sido considerada nas análises a aplicação da regra diurna, no horário da manhã, e que planilha elaborada pela concessionária apresentaria “uma divergência importante” e que o conteúdo do relatório não poderia ser levado em consideração, registrando que:

Neste caso, a verdade material esculpida no processo é que não se tem um valor objetivo, levando-se em consideração aqueles constantes dos arquivos públicos de transporte pertinentes aos contratos celebrados para com aqueles apontados nos autos; daí porque a decisão sob esse aspecto absolutamente como verdadeira é essa, qual seja, a falta de informação para efeito de condenação.

Análise da Coordenadoria

A resposta da Gerência de Avaliação de Transporte da SPTrans confirma o entendimento que constou no relatório de auditoria quanto aos critérios utilizados para avaliação da ocupação.

Quanto às possíveis interferências decorrentes das apurações apresentadas na comparação entre capacidade programada e monitorada, considerando os aspectos apresentados e já analisados nas respostas ao item 3.4.1, registramos entendimento semelhante ao já apresentado na análise das respostas ao item 3.4.2.

O fato de o relatório ter calculado a oferta de lugares por meio da totalidade das viagens monitoradas, sem exclusão dos denominados “eventos inválidos”, foi para estabelecer a avaliação de forma conservadora, em benefício das viagens efetivamente realizadas pelas concessionárias, pois do contrário estariam sendo desconsiderados parte dos serviços prestados.

Quanto às alegações da concessionária Transwolff sobre suposta incorreção dos dados utilizados, repisamos a argumentação apresentada na análise das repostas do item 3.4.2: os dados utilizados são fornecidos pela SPTrans e não houve questionamento semelhante por parte desta.

Pelos motivos expostos e após as análises das respostas apresentadas 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 9: Demanda de maior carregamento média por linha na faixa horária de pico - por contrato

Empresa / Consórcio	Contrato	Demanda Média no Trecho de Máximo Carregamento
Norte Buss	52/19	306
Norte Buss	53/19	306
Transunião	54/19	309
Upbus	55/19	191
Pêssego	56/19	246
Allibus	57/19	343
Transunião	58/19	183
Movebuss	59/19	325
A2	60/19	366
Transwolff	61/19	276
Transwolff	62/19	277
Transcap	63/19	263
Alfa Rodobus	64/19	300
Spencer	65/19	222
Spencer	66/19	331
Média		294

Fonte: DT/SPTTrans

Para o período analisado, constatamos que a demanda média foi de 294 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 10: 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
Norte Buss	52/19	333	306	91,9%
Norte Buss	53/19	359	306	85,2%
Transunião	54/19	496	309	62,3%
Upbus	55/19	333	191	57,4%
Pêssego	56/19	346	246	71,0%
Allibus	57/19	448	343	76,4%
Transunião	58/19	481	183	38,1%
Movebuss	59/19	473	325	68,7%
A2	60/19	458	366	79,9%
Transwolff	61/19	384	276	71,9%
Transwolff	62/19	387	277	71,6%
Transcap	63/19	328	263	80,3%
Alfa Rodobus	64/19	409	300	73,3%
Spencer	65/19	334	222	66,5%
Spencer	66/19	493	331	67,2%
Média		402	294	73,1%

Fonte: DT/SPTTrans

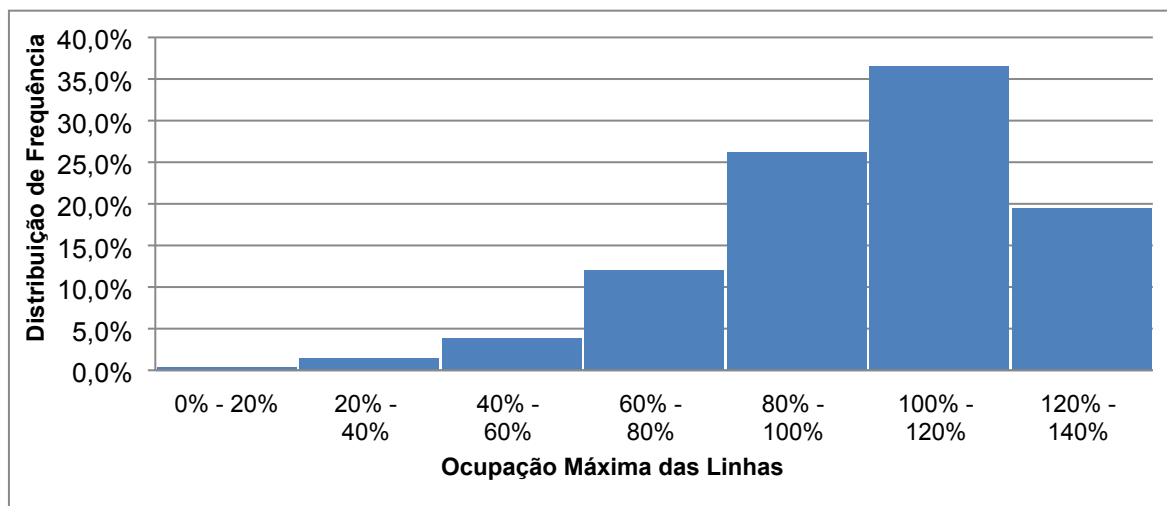
A partir da tabela, constatamos que o nível médio de ocupação das linhas foi de 73,1%, ou seja, enquanto foi programada a oferta de 402 lugares, foram demandados apenas 294 destes lugares no momento de máximo carregamento das linhas.

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 73,1% 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, observamos que 36,5% das linhas observadas apresentaram um nível de ocupação máximo de 100% a 120%, representando a maior frequência no período analisado.

Cumulativamente, aproximadamente 18% 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 Local no período analisado não estava adequada à real necessidade dos serviços para cerca de 18% das linhas, 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 SPTTrans 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 da Origem sobre o Relatório Preliminar

São Paulo Transportes (peças 60 e 61), Levi dos Santos Oliveira (peça 76), Edson Caran (peça 77)

A Gerência de Avaliação de Transporte da SPTrans informou que a taxa de ocupação média das linhas é “a relação entre a oferta de lugares programada e quantidade de passageiros transportados no trecho de maior demanda (trecho crítico)”. Para o cálculo de passageiros do trecho crítico é utilizado fator de renovação dos passageiros para cada linha, com base em processamento interno da SPTrans utilizando dados da bilhetagem eletrônica e registros de GPS dos veículos.

Argumenta que devido a fatores como a posição da catraca nos veículos e o tempo que os passageiros levam para registrar a viagem com o bilhete único são aplicados “fatores de expansão”, podendo haver diferenças entre os resultados estimados e o constatado em campo.

Registra que a SPTrans tem buscado validar os cálculos por meio de pesquisas e que os dados estão sujeitos a revisão futura.

Complementa mencionando que, como o período de abrangência da análise foi de 24.06.2019 a 08.09.2019, teria havido queda na demanda no mês de julho/2019 em decorrência de férias e recesso escolar.

Por fim, registra que “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 consequente 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

⁵ G-64: Descumprimento de Viagem

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

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 11: Multa por descumprimento de viagem - por contrato

Empresa / Consórcio	Contrato	Valor das Multas Aplicadas (R\$)	Viagens Descumpridas Limit OSO	Multa por Descumprimento (R\$)
Norte Buss	52/19	243.185,02	23.433	10,38
Norte Buss	53/19	102.867,55	10.975	9,37
Transunião	54/19	855.558,23	53.306	16,05
Upbus	55/19	125.049,43	8.667	14,43
Pêssego	56/19	561.409,91	47.815	11,74
Allibus	57/19	249.295,26	15.215	16,38
Transunião	58/19	883.529,08	57.410	15,39
Movebuss	59/19	239.617,62	20.185	11,87
A2	60/19	262.184,71	20.126	13,03
Transwolff	61/19	673.087,33	32.606	20,64
Transwolff	62/19	500.126,87	29.110	17,18
Transcap	63/19	83.661,56	9.248	9,05
Alfa Rodobus	64/19	68.695,55	6.136	11,20
Spencer	65/19	53.892,31	4.348	12,39
Spencer	66/19	33.107,33	4.712	7,03
Total		4.935.268	343.292	14,38

Fonte: DO/SPTTrans e SIM.

Da tabela 11, observa-se que os operadores deixaram de realizar 343.292 viagens no período analisado, levando a custos variáveis não incorridos no montante de R\$ 5,2 milhões, sendo que o valor das penalidades G-48 e G-64 aplicadas foi de R\$ 4.935.268. Ou seja, cada viagem não colocada à disposição do usuário representou uma penalidade média de apenas R\$ 14,38 ao operador.

Ante o exposto, a SPTrans infringiu a 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 da Origem sobre o Relatório Preliminar

São Paulo Transportes (peças 60 e 61), Levi dos Santos Oliveira (peça 76), Edson Caran (peça 77)

A Gerência de Estudos Econômicos inicia seus comentários observando que o valor calculado como custos variáveis não incorridos, de R\$ 5,2 milhões, seria muito próximo do valor das multas aplicadas, de R\$ 4,9 milhões, o que descaracterizaria a argumentação do relatório, em virtude, ainda, de outros fatores que serão apresentados.

Retoma a argumentação apresentada no item 3.4.2 de que os cálculos que resultaram na estimativa de R\$ 5,2 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 343.292, 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 médio efetivo de tais penalidades tenderia a ser maior que os R\$ 14,38 calculados no relatório.

Apresenta entendimento de que a metodologia da penalidade G-64 estabelece valores inversamente proporcionais ao número de viagens na faixa horária para cada linha, 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.

⁶ Comissões de Julgamento de Infrações e Multas

Portanto, conclui argumentando que a ótica da Auditoria em analisar o valor da penalidade unicamente pela ótica do custo resultaria em uma análise incompleta e diferente da metodologia de remuneração dos contratos, que não seria pelo custo.

Análise da Coordenadoria

Apesar de haver proximidade entre o valor de R\$ 4,9 milhões das penalidades aplicadas e R\$ 5,2 milhões referentes aos custos variáveis não incorridos, ressaltamos que a estimativa não considerou as economias de custos fixos decorrentes de descumprimentos reiterados nas viagens previstas, sendo um cálculo conservador.

Com relação ao argumento de que o valor médio efetivo de tais penalidades tenderia a ser maior que os R\$ 14,38 calculados no relatório, independentemente de cancelada ou anulada posteriormente, ainda que resultasse em valor médio maior, tal fato não afasta a conclusão de que o valor é irrisório para inibir o descumprimento, tanto que estes são reiteradamente constatados pela Auditoria.

Pelos motivos expostos e após as análises das respostas apresentadas mantemos integralmente 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 junho a setembro/2019, cujo valor dos serviços faturados totalizou **R\$ 574.725.250,00**, demonstram que os contratos emergenciais nº 52/19, 53/19, 54/19, 55/19, 56/19, 57/19, 58/19, 59/19, 60/19, 61/19, 62/19, 63/19, 64/19, 65/19 e 66/19, firmados entre a Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes (SMT) e as empresas e consórcios relacionados no quadro 1 (Subsistema Local) 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 343.292 viagens programadas na OSO (5,5% do total), o que representou 4,8 milhões de quilômetros não percorridos (6,7%). 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, 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 77.170.072, verifica-se que houve aplicação ineficiente de recursos públicos por pagamentos orientados a serviços não prestados conforme o pactuado nos contratos, estimados pela auditoria em **R\$ 5,2 milhões**. Isso porque a quilometragem efetivamente rodada pelas empresas foi de 74.353.155 (cálculos conservadores, pois consideram toda a quilometragem percorrida pelas empresas - acima da OSO e sem expurgos), uma diferença de 3,7%, em média. (item 3.4.2 – N.R⁷).

⁷ Nova Redação, conforme item 3.4.2.3.

- 4.3.** As empresas deixaram de ofertar, em média, 7,2% 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 73,1%. Embora tenha sido programada a oferta de 402 lugares, foram demandados apenas 294 destes lugares 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 343.292 viagens no período analisado, levando a custos variáveis não incorridos no montante de R\$ 5,2 milhões, sendo que o valor das penalidades G-48 e G-64 aplicadas foi de R\$ 4,9 milhões. Ou seja, cada viagem não colocada à disposição do usuário representou uma penalidade média de apenas R\$ 14,38 ao operador. O valor irrisório das multas representa um estímulo ao descumprimento de viagens. A SPTrans infringiu a 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. (item 3.5).

Em 24.06.22

GABRIEL REZENDE L. DE AZEVEDO
Auditor de Controle Externo

MARCIA S. AMARAL C. BUENO
Auditora de Controle Externo

ADRIANO PINHEIRO B. DE MENEZES
Supervisor de Controle Externo 9