TID 13696823

Ofício SSG-GAB nº 9069/2015
Processo TC nº 72.000.368.07-09
Assunto: Secretaria Municipal de Transportes - SMT – Auditoria Programada – Avaliar, dentro do programa "Mobilidade e Acessibilidade", a abrangência e efetividade da implantação do Sistema Bilhete Único
(Pede-se o uso dessas referências)
Documentação acompanhante: cópia de fls. 45 a 81, 100 a 105 e 140 a 141vº do processo TC supra **(as cópias encaminhadas não deverão retornar ao TCM)**

DOCREC
504/2015

São Paulo, 26 de maio de 2015

Senhor Presidente

Dirijo-me a Vossa Excelência para encaminhar, objetivando o conhecimento do quanto deliberado, cópia das manifestações elaboradas pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle desta Corte, bem como do v. Acórdão, prolatado em 23/07/14, publicado no DOC de 19/08/14, página 139, transitado em julgado.

Ao ensejo, renovo protestos de elevado apreço e distinta consideração.

ROBERTO BRAGUIM
Presidente

Ao
Excelentíssimo Senhor
Antonio Donato Madormo
Câmara Municipal de São Paulo
Presidência
Palácio Anchieta - Vd. Jacareí, 100
Bela Vista

Câmara Municipal de São Paulo
Gabinete da Presidência
Data 01/06/15
Horas: 16:50
São Paulo

Ofício 1º SSG - 10/06/2015 - 13:29 - 000194 - 1/1

Av. Prof. Ascendino Reis, 1130 - CEP 04027-000 – São Paulo
TEL.PABX(011) 5080.1000 - FAX (011)5579.9934

Folha Nº 45
Proc. Nº 72.000.368.07-09
NASCIMENTO
Auxiliar Técnico de Fiscalização

RELATÓRIO DE AUDITORIA PROGRAMADA

1 - ORDEM DE SERVIÇO

Nº 2.5 7.0356/06

2 - IDENTIFICAÇÃO

2.1 - Objeto

0209 – PROGRAMAS DE GOVERNO

2.2 - Objetivo

Avaliar, dentro do programa "Mobilidade e Acessibilidade", a abrangência e efetividade da implantação do Sistema de Bilhete Único.

2.3 - Unidade Fiscalizada

20 10 – SMT.GAB

2.4 - Período da Realização

05.02.2007 a 16.03.2007.

2.5 - Período de Abrangência

Janeiro a Dezembro de 2006.

2.6 - Equipe Técnica

Hélcio Rogério Ramos	TC nº 511
Daniel dos Santos	TC nº 20.166

2.7 - Procedimentos

- Análise das principais estatísticas relacionadas ao Sistema de Bilhetagem Eletrônica.
- Verificação dos procedimentos adotados pela SPTrans na fiscalização do Sistema de Bilhetagem Eletrônica, visando detectar e prevenir fraudes.
- Verificação das providências adotadas pela SPTrans em relação às fraudes detectadas.
- Verificação da situação de cadastro dos bilhetes únicos.

3 - RESULTADO

3.1- Informações Preliminares

A presente auditoria tem como objetivo avaliar, dentro do programa "Mobilidade e Acessibilidade", a abrangência e efetividade da implantação do Sistema de Bilhetagem Eletrônica. O escopo de trabalho, em face dos riscos inerentes levantados no planejamento da auditoria, foi direcionado para os controles de detecção de possíveis fraudes.

O Sistema de Bilhetagem Eletrônica envolve complexos sistemas informatizados, apoio logístico, fornecimento de infra-estrutura de comunicação, processamento e armazenamento de dados. Importante ressaltar que não foram aplicados procedimentos de auditoria de sistemas, de forma que não estamos emitindo opinião quanto aos requisitos de segurança em relação à integridade dos dados, autenticidade de informações, confidencialidade (proteção) e disponibilidade (continuidade do negócio).

Desta forma, foi adotado escopo limitado para a realização desta auditoria, no sentido de verificar os procedimentos adotados pela SPTrans na fiscalização do Sistema de Bilhetagem Eletrônica, visando detectar e prevenir fraudes.

O Bilhete Único foi implantado em maio de 2004, de forma que atualmente a frota operacional do Sistema Municipal de Transporte Coletivo possui os equipamentos necessários (validador, etc.) para integração com o Sistema de Bilhetagem Eletrônica. É um cartão inteligente que, da mesma forma como o cartão telefônico pré-pago, armazena valores em reais para pagamento de passagem no transporte coletivo do Município de São Paulo (ônibus, microônibus e vans). Também, o Sistema está em integração com outros modais (Metrô – CPTM).

Existem 04 (quatro) tipos de Bilhete Único (fl. 04).

- Bilhete Único Estudante: fornecido aos estudantes do ensino fundamental, médio e superior.

- Bilhete Único Especial: **Idoso** (fornecido aos cidadãos com idade igual ou superior a 65 anos (homens) e igual ou superior a 60 anos (mulheres), e **Bilhete Único de Passageiros Especiais** (deficientes físicos, auditivos, visuais, mulheres gestantes a partir do quinto mês e obesos).

  O Bilhete Único Idoso deve ser solicitado através de cadastro nas Subprefeituras.

- Bilhete Único Vale-Transporte: fornecido pelas empresas aos seus empregados.

- Bilhete Único Comum: pode ser adquirido por qualquer cidadão em um dos Postos de Atendimento da SPTrans, Postos Autorizados (bancas de jornal, padarias, mercados, etc.) e Casas Lotéricas; para tanto, deve carregar no mínimo 5 tarifas (R$ 11,50). Depois da primeira carga o carregamento pode ser feito com o preço de uma passagem, ou seja, R$ 2,30.

O Bilhete Único pode ser utilizado em todos os veículos da frota (ônibus, microônibus e vans) do Sistema de Transporte Coletivo do Município de São Paulo, devidamente habilitados e equipados com validadores eletrônicos instalados junto às catracas.

A utilização do Bilhete Único dar-se-á da seguinte forma:

- Encosta-se o cartão no validador instalado junto à catraca.
- Aguarda-se a luz verde e o sinal sonoro (BIP).
- Recolhe-se o cartão.
- É informado o valor de tarifa descontado, e o saldo restante no bilhete único.

O usuário poderá realizar até quatro viagens em ônibus, microônibus e vans do sistema municipal dentro de um período de 2 horas, com pagamento de uma única tarifa. Também é possível, com o acréscimo de R$ 1,20, embarcar em 3 (três) veículos do sistema municipal e mais uma integração no sistema sobre trilhos (trem ou Metrô).

O usuário que quiser fazer até 8 (oito) viagens, deverá se cadastrar em um dos postos autorizados pela SPTrans, preenchendo formulário com entrega de cópia do RG e CPF (se tiver), comprovante de residência e uma fotografia recente padrão 3x4. Para os estudantes que possuem o bilhete único personalizado, basta o preenchimento do formulário.

Quanto à obrigatoriedade de possuir o Bilhete Único para utilização no Sistema de Transporte Coletivo Municipal:

Bilhete Único Estudante, **sim**, será a única forma de adquirir os créditos correspondentes do benefício da meia passagem. Bilhete Único Idoso, **não** é obrigatório, porém a SPTrans, para maior comodidade dos usuários, orienta que todos adquiram o bilhete. Bilhete Único Vale-Transporte, **sim**, será a única forma de adquirir os créditos correspondentes. Bilhete Único Comum, **não** é obrigatório, porém ao pagar em dinheiro (direto ao cobrador) sem cadastrar o cartão, o usuário não terá a vantagem de fazer até quatro embarques no período de até 2 horas.

Relativamente ao cadastro do Bilhete Único, desde o dia 16.02.2006 o cadastramento pode ser feito pela Internet no site da SPTrans ou através do preenchimento de um formulário que é distribuído pela SPTrans nos Postos de Atendimento da Empresa e nas Subprefeituras que atendam Idoso e PCD (Pessoa Com Deficiência).

As vantagens do cadastramento do Bilhete Único: desde 18.03.2006, somente o cartão COM CRÉDITO e o Cartão SEM CRÉDITO CADASTRADO poderá fazer as integrações de viagens no período de até duas horas. Também o usuário que se cadastrar estará ajudando o combate às fraudes no Sistema, além de garantir seu Bilhete Único Personalizado.

3.2 - Estatísticas

Apresentamos, a seguir, demonstrativos estatísticos do total de cartões existentes, viagens realizadas, passageiros transportados, integrações realizadas, cartões cadastrados e gratuidades.

Até 31.12.2006, havia 11.333.303 cartões ativos:

Tipo de Cartão	Quantidade	%
Comum	8.550.009	75,44
Vale-Transporte	1.191.909	10,52
Estudante	710.760	6,27
Idoso	618.277	5,45
Deficiente	199.201	1,76
Mãe Paulistana	63.147	0,56
Total	**11.333.303**	**100,00**

Fonte: Superintendência de Atendimento e Comercialização – SAC (dezembro/2006)

Dos 11.333.303 cartões ativos, o tipo Comum representa 75,44% (8.550.009). Comparando-se com o número de habitantes da Cidade de São Paulo (11.016.703 - IBGE), verifica-se que os cartões ativos ultrapassaram a população da Cidade.

Esta situação deve ser urgentemente analisada pela SPTrans, em conjunto com a SMT, em face das diversas possibilidades de fraudes, derivadas da utilização indevida dos bilhetes.

a) Viagens realizadas e passageiros transportados no exercício de 2006

No exercício de 2006 foram transportados 1.813.507.427 passageiros, sendo 1.570.657.519 (86,61%) pagantes e o restante de 242.848.908 gratuidades (13,39%).

Neste mesmo período foram realizadas 2.661.110.194 viagens tendo em vista as integrações realizadas (847.602.767 - 31,85%).

Passageiros Transportados			Viagens Realizadas	
Pagantes	**Gratuidades**	**Total**	**Integrações**	**Viagens Totais**
1.570.657.519	**242.849.908**	**1.813.507.427**	**847.602.767**	**2.661.110.194**

Fonte: Superintendência de Atendimento e Comercialização – SAC (dezembro/2006)

Folha Nº 49
Proc. Nº 72.000.368.07-09
NEUSA ASSUNÇÃO S. NASCIMENTO
Auxiliar Técnico de Fiscalização

b) Gratuidades

No exercício de 2006 foram transportados 242.849.908 passageiros na situação de gratuidade, conforme segue:

Mês	Subsistema Estrutural	%	Subsistema Local	%	Total
Janeiro	9.102.818	6,96	7.253.900	6,47	16.356.718
Fevereiro	9.275.044	7,09	7.506.414	6,70	16.781.458
Março	11.209.343	8,57	8.984.493	8,01	20.193.836
Abril	10.537.322	8,06	8.770.371	7,83	19.307.693
Maio	11.164.358	8,54	9.262.682	8,27	20.427.040
Junho	10.617.330	8,12	9.003.272	8,03	19.620.602
Julho	10.656.518	8,15	9.376.900	8,37	20.033.418
Agosto	12.329.421	9,42	10.193.414	9,10	22.522.835
Setembro	11.358.814	8,68	9.976.568	8,90	21.335.382
Outubro	12.113.398	9,26	10.789.920	9,63	22.903.318
Novembro	11.214.888	8,57	10.361.902	9,25	21.576.790
Dezembro	11.208.228	8,57	10.582.590	9,44	21.790.818
	130.787.482	**100,00**	**112.062.426**	**100,00**	**242.849.908**

Fonte: Superintendência de Atendimento e Comercialização – SAC (dezembro/2006)

Conforme demonstrado, verifica-se aumento na utilização mensal das gratuidades, tanto no Subsistema Estrutural que passou de 9,1 milhões de passageiros em janeiro/2006 para 11,2 milhões em dezembro/2006 (aumento de 23,08%), quanto no Subsistema Local que passou de 7,3 milhões em janeiro/2006 para 10,6 milhões em dezembro/2006 (aumento de 45,21%). Comparando-se o aumento ocorrido nos subsistemas, verifica-se que o subsistema local teve um aumento substancial, fato preocupante que deve ser avaliado pelo Poder Público, pois pode estar ligado ao uso indevido do bilhete único, conforme comentado nos itens 3.3, 3.4, 3.5 e 3.7.

c) Cartões Cadastrados

Até dezembro de 2006, havia 4.719.262 cadastrados, como segue:

Comum	V. Transporte	Estudante	Gratuidades	Total
3.180.686	**557.368**	**715.659**	**265.549**	**4.719.262**

Fonte: Superintendência de Atendimento e Comercialização – SAC (dezembro/2006)

Dos 4.719.262 Bilhetes Únicos cadastrados, 3.180.686 (67,40%) referem-se ao Bilhete Comum, lembrando que os Bilhetes Únicos tipo: Vale-Transporte, Estudante, Idoso, Deficiente e Mãe Paulistana são cadastrados. O Bilhete Único Comum é cadastrado em duas situações (a critério do usuário):

1) Quando o usuário quiser realizar mais de 04 (quatro) viagens.
2) Quando o usuário quiser utilizar o cartão sem crédito, para beneficiar-se da possibilidade de realizar integrações.

Comparando-se o total de Cartões Ativos Comum (8.550.009), com o total de Cartões Comum Cadastrados (3.180.686), verificamos que apenas 37,20% estão cadastrados.

d) Viagens realizadas por tipo de integração

Com o objetivo de verificar as quantidades de viagens realizadas por dia e por tipo (quantidades de integrações), segue demonstrativo utilizando como base o mês de novembro de 2006 por apresentar a maior movimentação média em dias úteis em 2006. Selecionamos a semana em que não houve feriado ou dias atípicos: dias 06 a 10 de novembro, como segue:

Quantidades de Integrações	Quantidade de Catracadas no período de 06 a 10 de novembro	%
0	34.721.083	65,48
1	13.793.267	26,01
2	3.818.344	7,20
3	688.282	1,30
4	1.868	0,01
5	656	0,00
6	232	0,00
7	80	0,00
Total	**53.023.812**	**100,00**

Fonte: Superintendência de Atendimento e Comercialização – SAC (dezembro/2006).

Conforme demonstrado, verifica-se que em média 65,48% não realizam nenhuma integração; 26,01% 01 (uma) integração; 7,20% 02 (duas) integrações; 1,30% 03 (três) integrações; e, por final, 0,01% realizam mais que 03 (três) integrações. Em resumo 98,69% dos passageiros utilizam de 0 até 2 integrações.

e) Passageiros registrados por tipo de pagamento de passagem - 2006

Bilhetes	Subsistema Estrutural	Subsistema Local	Total	%
Escolar	85.690.562	61.611.908	147.302.470	8,12
Comum	189.313.614	110.757.974	300.071.588	16,55
Vale Transporte	185.057.185	124.149.301	309.206.486	17,05
Integração Ônibus x Metrô ou CPTM (via bilhete comum)	49.276.281	65.439.046	114.715.327	6,33
Integração Ônibus x Metrô ou CPTM (bilhete edmonson)	7.281.430	-	7.281.430	0,40
Cartão de Bordo	246.074.343	155.982.680	402.057.023	22,17
Cartão sem Crédito	163.449.772	126.573.423	290.023.195	15,99
Gratuidades	130.787.482	112.062.426	242.849.908	13,39
Total	**1.056.930.669**	**756.576.758**	**1.813.507.427**	**100,00**

Fonte: Superintendência de Receita e Remuneração – base dezembro/2006.

Dos 1.813.507.427 passageiros transportados, destacamos: 290.023.195 passageiros (15,99%) pagaram tarifa em dinheiro com Cartão Sem Crédito; 402.057.023 (22,17%) passageiros, por não possuírem o bilhete único, pagaram em dinheiro, sendo utilizado o cartão de bordo do cobrador para liberar a catraca.

Em 2006, 38,16% dos passageiros pagaram suas tarifas em dinheiro, situação que causa estranheza.

Com a implantação da Bilhetagem Eletrônica no Sistema Municipal de Transporte Coletivo, criou-se uma ampla rede, distribuída pela Cidade, para a venda de créditos, visando o abastecimento dos cartões de Bilhete Único para utilização nos Veículos Coletivos Municipais, possibilitando praticidade e rapidez nesse tipo de serviço, além da utilização de mecanismos de segurança na tentativa de evitar fraudes.

O alto índice de utilização de dinheiro para pagamento das tarifas implica em aumento do risco de roubo e do custo de cobertura de seguro, entre outros fatores.

Mas a questão central, que deve ser avaliada pela Administração Pública, é no sentido de verificar se o alto índice de pagamento em dinheiro corresponde à realidade operacional do Sistema, ou pode derivar de procedimentos irregulares por parte dos operadores do Sistema (fraudes, lavagem de dinheiro, etc.).

3.3 - Principais Tipos de Fraudes

Em geral as fraudes estão ligadas à questão econômica, podendo ocorrer por: adulteração mecânica; uso indevido do bilhete único; comércio irregular; e, extravio.

a) Mecânica

A catraca/validador sobre adulteração, conforme ilustração às fls. 05/21:

- Alteração no chicote do validador onde é ligado fio ao botão no painel.
- Perfuração (buraco) na catraca onde é introduzida uma ferramenta que alcança o êmbolo do solenóide para liberação do giro da catraca.
- Retenção dos parafusos originais da catraca tipo "Digicon", nesses casos tira-se o braço e a catraca fica livre.
- Danificação na mola do êmbolo do solenóide, com essa prática, através do toque na chave de contato (veículo), o solenóide é acionado e não retorna mais, ficando a catraca livre.

- Mola danificada propositalmente para enfraquecer a pressão do êmbolo do solenóide. Quando se aciona a chave de contato a catraca é liberada, permanecendo livre.

- Utilização de arame na ponta do êmbolo do solenóide para liberação da catraca.

Para evitar adulteração mecânica, a SPTrans adotou a utilização de 02 (dois) lacres (validador e catraca), contribuindo no processo de fiscalização dos veículos.

b) Uso Indevido do Bilhete Único

Tipos mais comuns de fraudes, tendo por base as fiscalizações procedidas pela SPTrans:

- **Aviãozinho**: Dois ou mais interessados fazem uso de uma quantidade de bilhetes único em seus veículos, registrando a primeira viagem; depois se encontram para fazer as trocas dos bilhetes, gerando mais uma cobrança de viagem para o sistema, recomeçando o ciclo novamente. Utilizam cada bilhete um a um sem repetir e fazem novas trocas e assim sucessivamente até completar 4 (quatro) viagens.

- **Janelinha:** O bilhete é passado pela janela por um usuário após fazer uso da primeira passagem, sabendo que poderá ser utilizado em mais 03 (três) veículos sem o desconto de outra passagem no período de 02 horas.

- **Coruja**: Reúnem-se vários veículos, especialmente durante a madrugada, e passam-se os vários bilhetes sucessivamente até completar as quatro viagens possíveis em cada bilhete.

- **Bilhetes de Gratuidades**: São utilizados bilhetes de gratuidades indevidamente por terceiros, parentes ou outros.

c) Comércio Irregular

Trata-se da comercialização indevida do bilhete único - os "vendedores" geralmente ficam nos terminais de integração e de transferência, utilizando o método janelinha descrito no subitem anterior.

3.4 - Procedimentos Adotados pela SPTrans contra fraudes de Concessionários e Permissionários

Para os casos de fraudes cometidas pelos concessionários e permissionários, a SPTrans deve aplicar o que dispõe a Portaria 097/05 SMT-GAB – Regulamento de Sanções e Multas - artigos 26 e 27, como segue:

*"**Artigo 26** – Será instaurado procedimento administrativo pela SPTRANS com a finalidade de apurar os fatos e propor a aplicação de penalidades no prazo máximo de 30 (trinta) dias, ao concessionário no qual verifique:*

I - Dano ou adulteração no equipamento mecânico ou eletrônico de medição, aferição, arrecadação, gerenciamento ou localização que venha a ser instalado por determinação da SMT ou SPTRANS, nos veículos vinculados ao serviço, bem como suas instalações, garagens, oficinas e escritórios, de forma que comprometa o funcionamento do equipamento;

II - Motorista, cobrador, fiscal, representante ou preposto da concessionária portando ou utilizando durante a jornada de trabalho quaisquer outros cartões que não sejam operacionais, funcionais, ou com sua própria identificação.

III - Uso de meios enganosos, fraudulentos, inovação artificiosa para apropriar-se de tarifa pública ou importâncias de usuário, inclusive a fim de induzir a erro a SMT ou SPTRANS.

IV - A não devolução de equipamentos de controle, medição ou aferição como "Chip SAM (Security Access Module)", "transponder", "Chip do AVL (Automatic Vehicle Location)" ou outros embarcados no veículo quando de sua exclusão ou baixa no sistema.

V - Uso ou apresentação de documentos falsificados ou adulterados.

VI - Motorista, cobrador, fiscal, representante ou preposto da concessionária ameaçar, atentar contra a vida ou agredir o público em geral, funcionários da SMT, empregados da SPTRANS ou a serviço da mesma.

***Parágrafo Único** – A critério da SPTRANS, o veículo na qual se constatar a irregularidade, poderá ficar retido no pátio, até a realização de perícia técnica, assim como poderá ser suspensa a sua operação durante o prazo de tramitação do processo administrativo, podendo ser determinado à operadora o afastamento do empregado da atividade, que deu causa a irregularidade."*

*"**Artigo 27** – Será instaurado procedimento administrativo pela SPTRANS com a finalidade de apurar os fatos e propor no prazo máximo de 30 (trinta) dias, a exclusão do operador, com perda da vaga na área, sem prejuízo de outras penalidades, ao permissionário no qual se verifique:*

I - Dano ou adulteração no equipamento mecânico ou eletrônico de medição, aferição, arrecadação, gerenciamento ou localização que venha a ser instalado por determinação da SMT ou SPTRANS, nos veículos vinculados ao serviço, bem como suas instalações, garagens, oficinas e escritórios, de forma que comprometa o funcionamento do equipamento;

II - Operador autônomo, motorista, cobrador ou fiscal portando ou utilizando durante a jornada de trabalho quaisquer outros cartões que não sejam operacionais, funcionais, ou com sua própria identificação.

III - Uso de meios enganosos, fraudulentos, inovação artificiosa para apropriar-se de tarifa pública ou importâncias de usuário, inclusive a fim de induzir a erro a SMT ou SPTRANS.

IV - A não devolução de equipamentos de controle, medição ou aferição como "Chip SAM (Security Access Module)", "transponder", "Chip do AVL (Automatic Vehicle Location)" ou outros embarcados no veículo quando de sua exclusão ou baixa no sistema.

V - Uso ou apresentação de documentos falsificados ou adulterados.

VI - Operador autônomo, motorista, cobrador, auxiliares, fiscal, representante ou preposto da permissionária ameaçar, atentar contra a vida ou agredir o público em geral, funcionários da SMT, empregados da SPTRANS ou a serviço da mesma.

Parágrafo 1º – A critério da SPTRANS o veículo na qual se constatar a irregularidade, poderá ficar retido no pátio, até a realização de perícia técnica.

Parágrafo 2º– Ficarão suspensos o operador autônomo, seus auxiliares e o veículo, objeto do procedimento administrativo, durante o prazo de tramitação do processo."

3.4.1 - Comissão Permanente Anti-Fraude

A Comissão Permanente Anti-Fraude – Bilhete Único foi estabelecida através do Comunicado da Presidência n.º 059/05 – SPTrans em 15.08.2005, tendo como membros:

Carlos Eduardo Batista Fernandes
Aparecido Soares Ramos
Carlos Wagner de Oliveira
Fernando Antonio Farias
Ivan Martins F. de Freitas
João Teixeira de Almeida Junior
José Mario Zangalli
Sonia Maria G. Mistrello

3.4.2 - Comissão de Apuração de Irregularidades no Sistema de Transporte

A Comissão de Apuração de Irregularidades no Sistema de Transporte para os fins previstos nos artigos 26 e 27 da Portaria 097/05 – SMT-GAB, foi estabelecida pelo Comunicado da Presidência n.º 079/05 – SPTrans em 16.12.2005, sendo seus membros:

Folha Nº 55
Proc. Nº 72.000.368.07-09
MEUSA ASSUNÇÃO S. NASCIMENTO
Auxiliar Técnico de Fiscalização

Maria Lucia Begalli
Carlos Wagner de Oliveira
José Carlos Velani
Oscar Francisco Alcom Lora

3.4.3 - Fluxograma do processo de apuração de fraudes

Constatada quaisquer das situações previstas nos incisos dos artigos 26 e 27 da Portaria 097/05 – SMT-GAB, é emitido o Auto de Interdição da Atividade – AIA, podendo o veículo, o operador autônomo e auxiliares serem suspensos da operação pelo prazo máximo de 30 dias, conforme parágrafos dos respectivos artigos.

Através de Comunicado da SPTrans a operadora é informada da irregularidade constatada. O Auto de Interdição da Atividade – AIA e o relatório da unidade responsável pela constatação da fraude são encaminhados para a Comissão de Apuração de Fraude.

A Comissão autua esses documentos, iniciando o procedimento administrativo para a apuração dos fatos e contagem do prazo de 30 dias previsto na portaria.

A Comissão se reúne e elabora relatório conclusivo, propondo ou não a aplicação de penalidade contratual. Após a assinatura do Relatório Conclusivo o veículo é liberado para o operador, a Comissão encaminha o Relatório conclusivo para apreciação do Presidente da SPTrans, havendo penalidade a ser aplicada o Presidente encaminha o procedimento administrativo para providências, nos termos da Portaria 177/06 – SMT-GAB.

Existem 137 (cento e trinta e sete) processos autuados pela SPTrans em face das irregularidades constantes nos artigos 26 e 27 da Portaria 097/05 – SMT- GAB e 33 (trinta e três) pela Secretaria Municipal de Transporte – SMT, os quais incluem os seguintes enquadramentos:

- Dano/Adulteração de equipamento (inciso I)
- Operadores do Sistema portando cartões (não de bordo) (inciso II)
- Artifícios para apropriar-se de tarifa (inciso III)
- Documentos falsificados/adulterados (inciso IV)
- Ameaça de Agressão (inciso VI)

Verifica-se que dos 137 (cento e trinta e sete) processos autuados pela SPTrans, 119 (cento e dezenove) foram instaurados contra permissionários, representando 86,86% do total dos processos autuados, e, 18 (dezoito) instauradas contra concessionários (13,14%).

Segundo a Presidente da Comissão de Apuração de Irregularidades, nos casos de constatação de fraude, os operadores foram penalizados conforme disposições contidas na Portaria 097/05 – SMT-GAB, na legislação vigente e no contrato firmado com os operadores. Na presente auditoria não foram realizados exames quanto aos procedimentos de penalização aplicados pela Comissão de Apuração de Irregularidades.

3.5 - Cartões Bilhete Único e Documentos Recolhidos e Aprendidos

De janeiro a dezembro de 2006, foram recolhidos e apreendidos 17.704 cartões, sendo 13.466 bilhetes únicos por uso indevido, 1.430 por comércio irregular e 2.808 por extravio e outros, conforme segue:

- **Uso Indevido do Bilhete Único**

Estudante	Idosos	Especiais	Comum	Vale Transp.	Crachá	Outros	Total
8.782	1.916	1.627	795	21	239	86	13.466

Fonte: Gerência de Unidade de Fiscalização – Região Leste

- **Comércio irregular do Bilhete Único**

Estudante	Idosos	Especiais	Comum	Vale Transp.	Crachá	Outros	Total
5	7	13	1.394	11	0	0	1.430

Fonte: Gerência de Unidade de Fiscalização – Região Leste

- **Extravio/Outros do Bilhete Único**

Estudante	Idosos	Especiais	Comum	Vale Transp.	Crachá	Outros	Total
960	556	417	626	170	21	58	2.808

Fonte: Gerência de Unidade de Fiscalização – Região Leste

Dos cartões de bilhete único e documentos apreendidos/recolhidos, verificamos que os cartões de bilhete único por uso indevido representaram 76,06% (13.466).

3.5.1 - Parâmetros utilizados para cobrança e bloqueio de cartões com uso indevido

A Superintendência de Atendimento e Comercialização – SAC aplica tabela de parâmetros que consiste, em linhas gerais, na verificação de utilização demasiada do bilhete único. A partir dessa tabela é feito um rastreamento do bilhete, e dependendo de sua utilização poderá ser cancelado. Para os casos de Bilhete Único Cadastrado, o titular deverá explicar tal utilização. A suspeita de utilização indevida é realizada através da freqüência da utilização, como por exemplo: o bilhete único Escolar e Vale Transporte normalmente tem utilização em horários determinados.

Se o usuário utilizar o Bilhete Único no limite de 03 (três) integrações, e no intervalo de até 02 (duas) horas, o Sistema interpreta como usuário comum, mesmo que o cartão esteja sendo utilizado de forma irregular.

A partir do dia 24.03.2007, em virtude do elevado número de fraudes, foi adotada nova regra pela Administração Pública (fl. 22): o idoso terá tempo determinado de até um minuto para girar a catraca depois de encostar o cartão do bilhete único no validador.

Segundo a SPTrans o principal motivo para a medida foi o aumento de passageiros que usam o cartão para viajar de graça, sendo que no ano de 2006 o número de gratuidades cresceu 50,68% em relação a 2005, enquanto o número de cartões do bilhete único novos distribuídos aumentou apenas 2%.

Não obstante existam diversas possibilidades de fraude ao Sistema de Bilhetagem Eletrônica, comentadas ao longo deste relatório, entendemos que o caso das gratuidades irregulares se constitui, s.m.j., em fator de maior evasão de receitas do Sistema Municipal de Transportes Coletivos, de forma que penaliza o usuário que efetivamente paga a tarifa, além de onerar os cofres públicos por conta de relevantes subsídios para equilíbrio financeiro das contas relacionadas ao Sistema.

Em relação às gratuidades podemos citar três suspeitas:

1) Os bilhetes são registrados nos validadores, simulando uma viagem de idoso (para que seja paga a remuneração correspondente ao operador).

2) Alguns idosos preferem permanecer na frente do veículo sem acionar a catraca, possibilitando que o cobrador não gire a catraca e embolse a tarifa do próximo passageiro pagante.

3) Utilização dos cartões que dão direito à gratuidade por terceiros que não teriam direito ao benefício, como, por exemplo, filhos de idosos que viajam de graça com os bilhetes, conforme apontado no item 3.7.

Para os bilhetes especiais por obesidade e gestante (mãe paulistana) existe a possibilidade de validar o bilhete ou pagar (em dinheiro) e descer pela porta da frente, de forma que o cobrador também tem por obrigação girar a catraca.

Entendemos que a Empresa, para os casos de bilhetes únicos de gratuidades, deva procurar novas tecnologias de controle, como, por exemplo, a impressão digital.

Os bilhetes especiais deficientes físicos PCD (pessoas com deficiência) passam primeiramente pela UBS's (Unidades Básica de Saúde), para posterior cadastro na SPTrans e obtenção do cartão de gratuidade (com prazo de validade). Existe a prerrogativa do mesmo cartão ser utilizado por acompanhante.

Apresentamos os parâmetros utilizados para cobrança e bloqueio de cartões utilizados indevidamente:

Tipos de cartões	Mesmo Veículo		Gratuidades	
	Quantidade - Utilizações	Ação	Quantidade - Utilizações	Ações
Idoso	07 utilizações	Bloqueio e Cobrança da operadora	20 utilizações	Bloqueio
	07 utilizações	Cobrança da Operadora/Contato usuário	15 utilizações	Contato Usuário
Def. s/ Acompanhante	07 utilizações	Bloqueio e Cobrança da operadora	20 utilizações	Bloqueio
	07 utilizações	Cobrança da Operadora/Contato usuário	15 utilizações	Contato Usuário
Def. c/ Acompanhante	07 utilizações	Bloqueio e Cobrança da operadora	28 utilizações	Bloqueio
	07 utilizações	Cobrança da Operadora/Contato usuário	16 utilizações	Contato Usuário
Estudante	07 utilizações	Bloqueio e Cobrança da operadora	20 utilizações	Bloqueio
	07 utilizações	Cobrança da Operadora/Contato usuário	10 utilizações	Contato Usuário
Comum – com direito a 8 viagens	07 utilizações	Bloqueio e Cobrança da operadora	30 utilizações	Bloqueio
	07 utilizações	Cobrança da Operadora/Contato usuário	20 utilizações	Contato Usuário
Vale Transporte e Comum com direito a 4 viagens	07 utilizações	Bloqueio e Cobrança da operadora	20 utilizações	Bloqueio
	07 utilizações	Cobança da Operadora/Contato usuário	40 utilizações	Contato Usuário

Fonte: Superintendência de Atendimento e Comercialização – SAC (dezembro/2006)

3.5.2 - Amostragem para Análise

Na semana de 13 a 19.12.2006 foram registrados 423 (quatrocentos e vinte e três) casos, cujos bilhetes apresentavam elevada utilização, conforme seguem.

- Estudante: estavam registrados 22 (vinte e dois) casos com mais de 15 utilizações no mesmo dia.
- Deficiente Físico com Acompanhante: estavam registrados 134 (cento e trinta e quatro) casos com mais de 15 utilizações no mesmo dia.
- Deficiente Físico sem Acompanhante: estavam registrados 27 (vinte e sete) casos com mais de 15 utilizações no mesmo dia.
- Idoso: estavam registrados 53 (cinqüenta e três) caso com mais de 15 utilizações no mesmo dia.
- Vale Transporte: estavam registrados 187 (cento e oitenta e sete) casos com mais de 15 utilizações no mesmo dia.

A título de exemplos, apresentamos:

TIPO	Nº. Cartão	Utilização de Viagens por Dia						
		13/12	14/12	15/12	16/12	17/12	18/12	19/12
Estudante	134800333	7	0	11	0	0	0	**20**
	82535675	4	6	7	6	2	13	**23**
	81731115	0	0	0	**37**	0	**26**	0
Deficiente com Acompanhante	129300490	6	**20**	6	**28**	4	10	0
	144274894	**82**	0	**71**	5	4	3	0
	148839429	0	0	2	**42**	7	2	0
Deficiente sem Acompanhante	133163143	8	16	**20**	15	8	6	6
	125194439	6	2	17	**59**	0	**1**	14
	122684750	19	**23**	17	6	1	4	**32**
Idoso	134839252	**23**	**22**	**22**	0	0	**32**	**20**
	102823551	0	5	4	2	2	**31**	1
	105133842	4	3	14	18	0	4	**42**
Vale Transporte	15054097	15	0	0	0	0	3	**30**
	14368392	6	7	5	12	**162**	7	6
	50282735	0	0	0	3	0	3	**111**

Fonte: Superintendência de Atendimento e Comercialização – SAC (dezembro/2006)

Citamos, em seguida, algumas providências adotadas pela Superintendência de Atendimento e Comercialização – SAC, com relação ao uso indevido/comercialização do Bilhete Único:

- Cancelamento/apreensão de cartões – Para os casos de uso abusivo, conforme parâmetros determinados pela SPTrans.

- Limitação da quantidade de viagens – Passou de 08 (oito) integrações para 04 (quatro), sem cadastro do bilhete único.

- Cadastramento de usuários – cartão personalizado – Para estudante, gratuidades e para usuários do bilhete único comum que utilizam mais de 04 viagens.

- Rigor na concessão de gratuidades- Para os usuários que possuem deficiência física, além do laudo médico contendo a CID (Classificação Internacional de Doença), o usuário tem que passar por UBS (Unidade Básica de Saúde).

Tipos de relatórios utilizados pela Superintendência de Atendimento e Comercialização – SAC, os quais fornecem dados para fiscalização:

- Passageiros por área/linha/prefixo
- Passageiros por ½ viagem
- Passageiros por faixa horária
- Tempos das ½ viagens
- Partidas por faixa horária
- Frota disponível por faixa horária
- Planejamento: comportamento das integrações/origem/destino

Estamos recomendando que seja avaliada a implementação de cartão para acompanhante de deficiente físico, de forma que a utilização deste cartão somente seja validada no Sistema quando da utilização concomitante ao do uso do cartão principal (do próprio deficiente).

3.6 - Demonstrativo de Valores descontados da Remuneração por Uso Indevido de Bilhete Único

Uma vez detectado o uso indevido de bilhete único, os concessionários e permissionários são descontos nas suas remunerações. No exercício de 2006, foram descontados R$ 578.176,70, sendo R$ 329.200,70 (56,94%) dos permissionários e R$ 248.976,00 (43,06%) das concessionárias, como segue:

- **Permissionários**

(R$)

Área	Consórcio	Cooperativa	Ponto de Coleta	Período de Janeiro a Dezembro/2006
1	**Transcooper Fênix**	Fênix	151	5.011,60
		Transcooper	161	30.533,60
				35.545,20
2	**Transcooper Fênix**	Fênix	251 a 253	6.033,10
		Transcooper	261	14.756,40
				20.789,50
3	**Aliança Paulista**	Ass. Paulistana	351 e 352	26.829,20
		Ass.Paulistana (G. Alfa)	361	9.648,10
		Nova Aliança	341	6.848,30
				43.325,60
4	**Transcooper**	Transcooper	471	34.171,20
		Transcooper (G. N. Aliança)	441 e 442	22.061,60
		Transc.II(G.Assoc.Paulistana)	451 e 452	23.166,10
		Transc.III (G. Alfa)	461	5.979,40
				85.378,30
5	**Aliança Cooperpeople**	Nova Aliança	541 e 542	4.116,50
		Coopertranse	551	18.654,90
				22.771,40
6	**Auhto Pam**	Cooperauhton	671 a 676	13.320,60
		Cooper Pam	661	11.817,30
		Cooper Pam I	662 a 664	35.461,20
				60.599,10
7	**Auhto Pam**	Cooperauhton	791 a 794	14.377,20
		Cooper Pam	781	32.182,40
				46.559,60
8	**Unicoopers Cooperalfa**	Cooperalfa	861	4.644,50
		Unicoopers	851	9.102,40
		Unicoopers	852	485,10
				14.232,00
TOTAL				**329.700,70**

Fonte: Superintendência de Atendimento e Comercialização – SAC (dezembro/2006)

Verifica-se que o Consórcio Transcooper (área 4) teve maior retenção na remuneração devido o uso indevido de Bilhete Único no exercício de 2006 (R$ 85.378,30).

Folha Nº 62
Proc. Nº 72.000.368.07-09
NEUSA ASSUNÇÃO S. NASCIMENTO
Auxiliar Técnico de Fiscalização

- **Concessionárias**

(R$)

Área	Consórcio	Empresa	Ponto de Coleta	Período de Janeiro a Dezembro/2006
1	**Bandeirantes**	Gato Preto	121	2.371,90
		Santa Brígida	111	30.028,80
				32.400,70
2	**Sambaíba**	Coml. Sambaíba Veiculos	211	**26.576,00**
3	**Plus**	VIP-V. Itaim Paulista	311, 321 e 322	38.942,80
		Expandir	331	1.133,40
				40.076,20
4	**Himalaia**	Himalaia Transp. Ltda.	411 e 412	**10.711,40**
5	**Sul Transporte**	Via Sul Transporte	511 e 521	**29.719,10**
6	**Unisul**	VIP - V. Itaim Paulista	641	3.373,80
		Tupi Transp. Urb. Ltda	621	4.627,50
		Paratodos	631	7.800,80
		V. Cidade Dutra	611	13.996,40
				29.798,50
7	**Sete**	VIP- V. Itaim Paulista	731 e 741	7.581,60
		Campo Belo	721e 722	26.967,00
		Transkuba	771	12.003,80
		Gatusa	761	13.957,60
				60.510,00
8	**Sudoeste**	OAK Tree	831	3.265,20
		Gato Preto	821	3.923,60
		Viação Villa Lobos	841	1.006,00
		Transpass. Transporte	811	10.989,30
				19.184,10
TOTAL				**248.976,00**

Fonte: Superintendência de Atendimento e Comercialização – SAC (dezembro/2006).

Verifica-se que o Consórcio Sete (área 7) teve maior retenção na remuneração devido o uso indevido de Bilhete Único no exercício de 2006 (R$ 60.510,00).

Tendo em vista que irregularidades são cometidas continuadamente pelos usuários e parte dos operadores do Sistema, muitas vezes sem possibilidade de detecção por parte da fiscalização do Poder Público, entendemos que os descontos efetuados nas remunerações não se constituem, de forma eficaz, em elemento inibidor de fraudes.

3.7 - Acompanhamento da Fiscalização

Tendo por base o "Demonstrativo de Valores Descontados da Remuneração por Uso Indevido de Bilhete Único", o qual evidencia que as áreas 4 e 7 tiveram maior incidência de retenção na remuneração por uso indevido do bilhete único, selecionamos estas áreas para acompanhar o trabalho executado pelas equipes de fiscalização relativamente ao uso indevido do bilhete único, bem como quanto à comercialização irregular.

3.7.1- Uso indevido do Bilhete Único

Em diligência, acompanhamos a equipe de fiscalização da área Leste, gerenciada pelo Sr. Wagner Chagas Alves, no dia 26.02.2007 (período das 13:00 às 21:00 hs) nos terminais de ônibus localizados junto às estações do Metrô Tatuapé e Carrão, com objetivo de conhecer o processo de apuração das fraudes por uso indevido do Bilhete Único, com destaque para:

- Existe planejamento das fiscalizações a serem executadas durante o mês.

- Somente no dia anterior é mencionado aos operadores de fiscalização **(pessoal contratado)** o lugar onde vai ocorrer a fiscalização.

- A equipe de fiscalização é formada por 22 (vinte e dois) integrantes, sendo 11 (onze) para cada período (manhã e tarde).

- O período da manhã compreende das 05:00 às 13:00 hs e da tarde das 13:00 às 21:00 hs.

- A equipe de fiscalização da área 4 também fiscaliza as áreas 3 e 5, totalizando 12 (doze) terminais de transferência/integração, além dos terminais de ônibus localizados junto às estações de Metrô, como por exemplo: Belém, Tatuapé, Carrão e Penha. Os terminais Parque D. Pedro e Tiradentes possuem 67 e 28 linhas respectivamente.

- Além da fiscalização do uso indevido do bilhete único/comércio irregular a mesma equipe fiscaliza os ônibus/microônibus/vans, como por exemplo: adulteração mecânica (validadores/catracas), estado do veículo etc.

- A fiscalização do dia 26.02.2007 foi exclusivamente para verificar o uso indevido do bilhete único Estudante e Especiais (idoso, deficiente físico).

- Para os casos de utilização do bilhete único Estudante e Especiais ocorre a seguinte situação:

  Após encostar o Bilhete Único no validador é emitido um sinal sonoro (BIP), ascendendo inicialmente luz verde e depois luz vermelha. Neste momento a equipe de fiscalização dirige-se ao usuário portador do bilhete a fim de verificar se a utilização está sendo realizada pelo usuário efetivamente cadastrado.

  Lembramos que para os bilhetes únicos tipo escolar e especiais, além do cadastro, os cartões são personalizados (foto). Uma vez verificado que o usuário é diferente daquele contido no cartão, o bilhete único é retido, lavrando-se em seguida o "Auto de Infração".

- Todos os usuários que foram fiscalizados foram identificados na planilha Fiscalização de Fraude.

- Constatamos que a equipe de fiscalização não possuía nenhum tipo de apoio da segurança pública (Polícia Militar/Guarda Civil Metropolitana). Após a abordagem fica a critério do usuário entregar ou não o cartão requisitado.

- Apesar de não significativa e pontual as observações, a pouca utilização de dinheiro para pagamentos das tarifas, nos terminais do Metrô Tatuapé e Carrão, contraria as estatísticas apresentadas no subitem 3.2.1.e.

- O procedimento de abordagem poderia ser também utilizado nas estações do Metrô (depois das catracas), já que existe convênio entre o Estado (Metrô) e Município (SPTrans) pela utilização do bilhete único.

a) Terminal Metrô Tatuapé

No dia 26.02.2007 (acompanhamento da fiscalização), verificamos que no terminal do Metrô Tatuapé foram abordados 76 (setenta e seis) usuários nas linhas 3763-10, 3762-10, 3724-10, 3029-10 e 3720-10, sendo que 10 (dez) usuários estavam utilizando o Bilhete Único indevidamente (13,16% da amostragem). Nesses casos foram recolhidos e lavrados os "Auto de Retenção Bilhete Único e Crachá", tendo em vista o uso do cartão indevido pelo Portador, conforme segue:

Nº. do Auto de Retenção Bilhete Único e Crachá	TIPO DE BILHETE	Nº. da linha	Prefixo/placa
27554	Estudante	3763/10	35453/DJB 3313
27557	Deficiente	3762-10	35441/DJE 4839
27555	Idoso	3763/10	35402/DJB 4860
27556	Idoso	373M/10	51006/CZZ 0270
27558	Idoso	3763/10	35405/CZX 7792
27561	Idoso	3763/10	35428/ DJE 8350
27562	Estudante	3762/10	35440/DJC 5875
27511	Estudante	3794/10	37941/CZZ 5984
27563	Estudante	3763/10	35402/DJC 4860
27559	Comum	3762/10	35607/DJB 7356

Trata-se de **gravíssimo problema**. De uma amostragem ínfima de 76 usuários, 13,16% (10 usuários) utilizavam de forma irregular o bilhete único. A Administração Pública deve tomar providências urgentes para minimizar estas ocorrências, devido ao impacto relevante no Custo do Sistema, na tarifa dos usuários, situação que possibilita relevante evasão de receitas.

b)Terminal Metrô Carrão

No dia 26.02.2007 (acompanhamento da fiscalização), verificamos que no terminal do Metrô Carrão foram abordadas 36 (trinta e seis) usuários nas linhas 3771-10, 5745-10, 3703-10, 3729-10, 3778-10, 3765-10, 4735-10 e 574T-10, sendo que 02 (dois) usuários estavam utilizando o Bilhete Único indevidamente (5,56% da amostragem). Nestes casos foram recolhidos e lavrados os "Auto de Retenção Bilhete Único e Crachá", tendo em vista o uso indevido pelo Portador, como segue:

Nº. do Auto de Retenção Bilhete Único e Crachá	TIPO DE BILHETE	Nº. da linha	Prefixo/placa
27512	Idoso	3729-10	35626/LON 9459
27580	Estudante	3761-10	35601/ DIF 3819

No final de cada turno (manhã e tarde) é elaborado documento "Protocolo de Entrega de Bilhetes Fiscalizados", e encaminhado para Superintendência de Atendimento e Comercialização – SAC, para que sejam tomadas as devidas providências.

3.7.2- Comércio Irregular do Bilhete Único

Em diligência, acompanhamos a equipe de fiscalização da Área Sul, gerenciada pelo Sr. Paulo Cézar Shingai, no dia 28.02.2007 (período das 13:00 às 21:00 hs) na região central de São Paulo, fiscalização que teve como objetivo apurar as fraudes com o comércio irregular de Bilhete Único, destacando-se:

- Existe planejamento das fiscalizações a serem executadas durante o mês.
- Somente no dia anterior é mencionado aos operadores de fiscalização **(pessoal contratado)** o lugar onde vai ocorrer a fiscalização.
- A equipe de fiscalização é formada por 14 (quatorze) integrantes, sendo 05 (cinco) na parte da manhã e 09 (nove) na parte da tarde.
- O período da manhã compreende das 05:00 às 13:00 hs e da tarde das 13:00 às 21:00 hs.
- A equipe de fiscalização da área 7 também fiscaliza as áreas 6 e 8, totalizando 14 (quatorze) terminais de transferência/integração/metrô, e 06 (seis) pontos na região de Santo Amaro.
- Além da fiscalização do uso irregular do bilhete único/comércio irregular a mesma equipe fiscaliza os ônibus/microônibus/vans, como por exemplo: quanto à adulteração nos validadores/catracas, estado do veículo etc.
- A fiscalização do dia 28.02.2007 verificou o comércio irregular do Bilhete Único e a utilização indevida do crachá.
- Todos os usuários fiscalizados foram identificados na planilha Fiscalização de Fraude.
- Constatamos que a equipe de fiscalização não possuía nenhum tipo de apoio da segurança pública (Polícia Militar/Guarda Civil Metropolitana), uma vez que após a abordagem fica a critério do usuário entregar ou não o cartão requisitado.

a) Comércio Irregular – Região Central

No dia 28.02.2007 (acompanhamento da fiscalização- região central), verificamos que foram apreendidos 13 (treze) bilhetes únicos Comum, derivados da prática do comércio irregular, sendo que 10 (dez) estavam em poder da Sra. Lenir Laura de Oliveira Silva, a qual estava vendendo as integrações, ou seja, fazendo "Janelinha", de forma que foram recolhidos os bilhetes, como segue:

Nº. do Cartão	TIPO DE BILHETE	Nº. da linha	Prefixo/placa	Motivo da Retenção
152382299	Comum	5631-10	61120	Comércio Irregular
150828197		5631-10	61120	
128085474		5631-10	61120	
125748018		5631-10	61120	
146974300		5631-10	61120	
146973754		5631-10	61120	
152582091		5631-10	61120	
150705274		5631-10	61120	
152384400		5631-10	61120	
149421379		5175-10	62381	
149421300		5175-10	62381	
126071539		5632-10	61475	
150576049		5632-10	61475	

O bilhete único comum não possui cadastro, de forma que por ocasião da apreensão não há como identificar os titulares do cartão, sendo, portanto, os preferidos para o comércio irregular.

A Sra. Lenir Laura de Oliveira Silva é antiga conhecida da equipe de fiscalização, até porque, no dia 05.01.2007, foi lavrado Boletim de Ocorrência nº. 128/2007, no 1º. Distrito Policial - Sé, Natureza: Titulo II – Patrimônio (artigos 155 e 183 do Código Penal) e Estelionatário (artigo 171 C.P.) com o seguinte histórico (fls. 30/32):

"Comparece o representante da empresa SPTrans que segundo informa viu o averiguado (comprador) Ubiratan pagando R$ 1,50 para a averiguada Lenir, e repassando o bilhete para a averiguada (vendedora). Afirma ainda que não pode ver se a averiguada efetuou tal operação mais de uma vez . Com a parte Amado (marido da vendedora) foram encontrados os bilhetes acima descritos. Tendo em vista os fatos acima narrados, bem como a impossibilidade de se afirmar que a averiguada Lenir efetuou tal operação mais de uma vez, a autoridade policial determinou a apreensão dos bilhetes acima descritos. O representante da Empresa recebe neste ato Ofício emanado por esta autoridade, solicitando relatório de uso dos bilhetes apreendidos. ***Nossos Acréscimos***

Verificamos ainda a existência de outros 02 (dois) Boletins de Ocorrência: (B.O nº. 8041/2006, 14.09.2006, 3º. DP e B.O nº. 267/05, 09.06.2005, Departamento de Investigações sobre o Crime Organizado – DEIC), contra os Srs. Nilson Soares da Silva e Helder Ribeiro Araújo (fls. 23/29). Estes dois Srs. também são conhecidos da equipe de fiscalização.

A Sra. Lenir Laura de Oliveira Silva possui, na rua Benjamin Constant, uma banca que vende: bebidas, salgadinhos, doces e integração de bilhete único comum. O comércio do bilhete funciona da seguinte maneira: a "banca" está estrategicamente localizada na frente da parada final da linha 5631-10. Após adquirir o cartão do bilhete único, este é carregado com o valor mínimo de R$ 2,30 (preço de uma tarifa). Este carregamento pode ser feito no próprio ônibus/microônibus/vans, ou nas casas lotéricas, bancas de jornal etc.

Estando de posse com os cartões carregados, a Sra. Lenir oferece o bilhete ao preço de R$ 1,50 (lembrando que a tarifa é R$ 2,30), o usuário passa o cartão pelo validador e logo em seguida o devolve pela janela (fraude conhecida como "janelinha"). Desta forma o usuário economiza R$ 0,80 participando da fraude.

Como a Sra. Lenir sabe que no mesmo ônibus (mesmo prefixo) ela não pode mais utilizar o mesmo bilhete, ela espera o próximo ônibus da mesma linha, encontra outro cliente e inicia novamente sua venda. O bilhete único pode fazer 04 (quatro) viagens em 02 (duas) horas, fraude que pode ser altamente lucrativa, dependendo do "capital investido".

No dia 28.02.2007 a Sra. Lenir permaneceu no local vendendo bebidas, salgadinhos e doces, como se nada tivesse acontecido, suspendeno a fraude da "Janelinha".

O caso da Sra. Lenir é um dos muitos que utilizam essa prática. Embora o esforço enorme da equipe de fiscalização, é impraticável com um grupo de aproximadamente 48 (quarenta e oito) integrantes, sendo 16 (dezesseis) em média, para cada área: Leste, Norte/Oeste e Sul, fiscalizar todo o município de São Paulo.

Ou seja, efetivamente a fiscalização não alcança os objetivos esperados de prevenir ou detectar as fraudes contra o Sistema.

Citamos alguns pontos de venda irregular na região central do município de São Paulo, conforme fiscalizações procedidas pela SPTrans:

- Praça Carlos Gomes
- Av. Liberdade
- Rua Senador Feijó
- Rua Quintino Bocaiúva
- Rua Benjamin Constant
- Viaduto Brigadeiro
- Praça Fernando Costa
- Praça do Correio
- Jd. Cocaia

b) Uso indevido do Bilhete Único

No dia 28.02.2007 (acompanhamento da fiscalização), verificamos que na região central (ruas Benjamin Constant, Quintino Bocaiúva e Senador Feijó) foram abordados 82 (oitenta e dois) usuários nas linhas 5362/10, 6451/10, 6366/10, 6200/10, 6505/10, 6206/10, 6250/10, 6913/10, 6358/10, 6422/10, 6400/10, 5632/10 e 5631/10.

Ficou evidenciado que 11 (onze) usuários estavam utilizando o Bilhete Único indevidamente e 03 (três) usuários estavam portando crachá fora do padrão, casos que foram recolhidos e lavrados o "Auto de Retenção Bilhete Único e Crachá", tendo em vista o uso indevido pelo Portador, como segue:

Nº. do Auto de Retenção Bilhete Único e Crachá	TIPO DE BILHETE	Nº. da linha	Prefixo/placa
23857	Especial	5631-10	61183
23817	Comum	5632-10	61582
23770	Especial	5362-10	61349
23767	Especial	5362-10	61534
23816	Especial	5632/10	61317
23766	Especial	5632/10	61582
23815	Especial	6451/10	72024
23814	Especial	6422/10	76798
23769	Comum	5362/10	61276
23856	Estudante	5631/10	61148
23765	Estudante	5362/10	61064

Novamente verifica-se **fato grave**: alta incidência de irregularidades.

Da amostragem (82 usuários), não estavam regulares 14 (17,07%), fator de aumento dos custos do Sistema, amplamente subsidiado pelo poder Público, além de prejudicar quem efetivamente paga a tarifa, possibilitando relevante evasão de receitas.

c) Crachá

Os portadores de crachá ficam na parte dianteira do ônibus/microônibus/vans. Chegando ao local de seu desembarque, mostram o crachá e descem pela porta da frente (nesses casos não há a validação do bilhete).

Alguns desses fraudadores utilizam crachá parecido com o da SPTrans. O motorista não tem como verificar a fidelidade do crachá. No dia 28.02.2007 (acompanhamento da fiscalização), foram recolhidos 04 (quatro) crachás e lavrados o "Auto de Retenção Bilhete Único e Crachá", como segue:

N.o. do Auto de Retenção Bilhete Único e Crachá	Nº. da linha	Prefixo/placa	Motivo da Retenção Histórico
23768	5632/10	61475	Crachá falso
23855	5631/10	61656	Crachá fora do padrão (falsificado)
23764	5362/10	61268	Crachá fora do padrão (falsificado)
23818	5621/10	61473	Entregou a carteira de Passageiro Especial por estar com a carteira nova.

No final de cada turno (manhã e tarde), é elaborado documento "Protocolo de Entrega de Bilhetes Fiscalizados", e encaminhado para Superintendência de Atendimento e Comercialização – SAC, para tomar as devidas providências.

3.8 - Fiscalização feita por Empresas Terceirizadas

Na ocasião do acompanhamento da fiscalização da SPTrans (dias 26 e 28.02.2007, nas áreas Leste e Sul), os funcionários que estavam na fiscalização (manhã e tarde), estão relacionados a seguir (fls. 33/34):

Nome	Prontuário	Cargo	Empresa	Turno
Área Sul				
Valdir Martins de Jesus	**063.111-6**	**Técnico em Transporte II**	**SPTrans**	**Manhã**
Pedro Galvão da Silva	**105.024-7**	**Técnico em Transporte III**	**SPTrans**	**Tarde**
Luiz Antonio de Castro	**081.227-7**	**Técnico em Transporte II**	**SPTrans**	**Tarde**
Fábio França dos Santos	069	Agente Operacional	Egypt	Manhã
Sebastião F. Gomes Jr.	229	Agente Operacional	Egypt	Manhã
Clodoaldo Martins	748	Agente Operacional	Egypt	Manhã
Leandro Romualdo da Silva	8930	Agente de Fiscalização	Respec	Manhã
João Bosco Machado	170	Agente Operacional	Egypt	Tarde
Jonas Roberto T.Damião	201	Agente Operacional	Egypt	Tarde
Richard Leandro Martins	546	Agente Operacional	Egypt	Tarde
Edson Mendes Feitosa	560	Agente Operacional	Egypt	Tarde
Demilson Chagas	769	Agente Operacional	Egypt	Tarde
Ricardo Marques Rangel	6045	Agente de Fiscalização	Respec	Tarde
Rangel Blohs	9155	Agente de Fiscalização	Respec	Tarde
Área Leste				
Severina A.dos Santos	**119.826-2**	**Técnico em Transporte II**	**SPTrans**	**Manhã**
Valter Cunha	**090.919-0**	**Assistente de Operador**	**SPTrans**	**Manhã**
Pedro Amorim Lopes	**100.808-0**	**Técnico em Transporte II**	**SPTrans**	**Tarde**
Geraldo Magela S. Ramalho	**117.536-0**	**Técnico em Transporte II**	**SPTrans**	**Tarde**
Cláudio Ponchio	188	Agente Operacional	Egypt	Manhã
Silas Marcelino de Freitas	563	Agente Operacional	Egypt	Manhã
Sérgio Ricardo N.Carvalho	230	Agente Operacional	Egypt	Manhã
Aurulene Bahia de Andrade	300	Agente Operacional	Egypt	Manhã
Renato Barbosa dos Santos	2.027	Agente Operacional	Egypt	Manhã
Fábio da Silva Aranha	9.924	Agente de Fiscalização	Egypt	Manhã
Edson de Souza	441	Agente Operacional	Egypt	Manhã
Jesus Silva Costa	569	Agente Operacional	Egypt	Manhã
Newton Tadeu Argina	1.206	Agente Operacional	Egypt	Manhã
Mario Sergio Dorta	570	Agente Operacional	Egypt	Tarde
Lourival Vemezio	572	Agente Operacional	Egypt	Tarde
Elias Tesbita T. da Silva	2.028	Agente Operacional	Egypt	Tarde
Benito Martinez Filho	823	Agente Operacional	Egypt	Tarde
Fernando de Souza	194	Agente Operacional	Egypt	Tarde
Elton Domingo de Paula	378	Agente Operacional	Egypt	Tarde
Salete Mirtes Pereira	2.021	Agente Operacional– I	Egypt	Tarde
Francisco W. da Costa	1.264	Agente Operacional - I	Egypt	Tarde
Reginaldo Marques Tiburcio	894	Agente Operacional	Egypt	Tarde

Fonte: Áreas Leste e Sul de Fiscalização.

Dos 36 (trinta e seis) componentes que trabalhavam nas equipes de fiscalização (Área Leste e Sul), somente 07 (sete) pertencem ao quadro de empregados da SPTrans representando 19,44%, o restante, 80,56%, são funcionários terceirizados contratados pelas empresas Egypt e Respec.

Trata-se de **relevante ilegalidade** contra as funções inerentes ao Poder Público.

Reconhecemos a necessidade de orientação aos usuários e o esforço da Administração Pública neste sentido. No entanto, efetivamente, as fraudes por utilização indevida dos cartões continuam em quantidades elevadas.

3.10 - Cadastro

Os cartões idoso, deficiente, obeso/gestante, escolar/professor são cadastrados e personalizados (foto e nome). O cartão bilhete comum sem crédito (com benefício de até 3 (três) integrações) e o cartão vale transporte são cadastrados (possuem o nome e número do documento no cartão). Os cartões de bilhete único comum que utilizam mais de 03 (três) integrações também são cadastrados e personalizados (foto, nome e número do documento).

A fim de maior controle e diminuição nas fraudes, sugerimos que todos os cartões de bilhete comum também sejam cadastrados com nome do titular impresso no cartão, dessa forma facilitaria o processo de fiscalização e eventual enquadramento em face do Código Penal.

3.11 - Pontos de Recarga

Existem 3.146 pontos de recarga, sendo que 1.357 somente carregam vale-transporte e os demais 1.759 carregam bilhetes comum, escolar e vale-transporte, como segue (fl. 44):

Redes	Só Vale Transporte	Comum Escolar e Vale Transporte	Total
Smart Net	624	0	624
Embryo	636	662	1.298
Embryo CPTM	81	0	81
Servlot	8	192	200
Planetek (rua)	27	60	87
Planetek metrô	0	51	51
CEF (lotéricas)	0	735	735
SPTrans (rede própria)	0	40	40
Planinvesti	0	1	1
Get-Net	11	18	29
Total	**1.387**	**1.759**	**3.146**

3.12 - Responsáveis pelas áreas envolvidas

Frederico Bussinger – Secretário Municipal de Transportes

Folha Nº 74
Proc. Nº 72.000.368.07-09
NEUSA ASSUNÇÃO S. NASCIMENTO
Auxiliar Técnico de Fiscalização

SPTRANS

Nome	Cargo	Registro Funcional
Carlos Eduardo Batista Fernandes	Superintendente do Sistema de Transporte	122.607-0
Maria Lúcia Begalli	Presidente Comissão de Apuração de Irregularidades	122.584-7
José Aécio de Sousa	Superintendente Atendimento e Comercialização	085.010-1
Percival Eggerath Barreto	Superintendente de Receita e Remuneração	121.944-8
Wagner Chagas Alves	Gerente de Unidade de Fiscalização – Região Leste	091.911-0
Paulo Cezar Shingai	Gerente de Unidade de Fiscalização – Região Sul	091.450-9

4 - CONCLUSÃO

O Sistema de Bilhetagem Eletrônica foi implantado em 2004. Atualmente a frota operacional do Sistema Municipal de Transporte Coletivo possui os equipamentos necessários (validador, etc.) para integração com o Sistema. O Sistema também está em integração com outros modais (Metrô – CPTM).

As diversas possibilidades de fraudes ao Sistema de Bilhetagem Eletrônica evidenciam que o Poder Público deve adotar medidas urgentes visando minimizá-las, pois as irregularidades cometidas pelos usuários, concessionários e permissionários **oneram os cofres públicos** por conta de elevados subsídios para equilíbrio financeiro do Sistema Municipal de Transporte Coletivo, além de **penalizar os usuários que efetivamente pagam a tarifa**.

Em síntese, os diversos tipos de fraudes podem ser agrupados da seguinte forma:

- Em face de alterações mecânicas (validador, catraca, etc.).
- Uso indevido do Bilhete Único (diversas possibilidades).
- Comércio irregular de créditos.

Destacamos, pela **gravidade**, a utilização indevida dos cartões relacionados às **gratuidades**, em face do significativo aumento na utilização destes cartões nas estatísticas derivadas do Sistema de Bilhetagem Eletrônica, principalmente no **subsistema local**. A remuneração dos concessionários e permissionários é realizada tendo por base o passageiro registrado incluindo as gratuidades, de forma que há possibilidade de relevante **evasão** de receitas no Sistema de Transporte.

Os problemas das fraudes ficaram claramente evidenciados por ocasião do acompanhamento, realizado pela Auditoria desta Corte, dos trabalhos de fiscalização sob comando da SPTrans, onde foram constadas diversas irregularidades, principalmente quanto ao uso indevido dos cartões por parte de usuários, além do comércio irregular de créditos no Bilhete Único.

Destacamos também que a maior parte dos processos administrativos autuados pela SPTrans em face de irregularidades previstas nos artigos 26 e 27 da Portaria 097/05 – Regulamento de Sanções e Multas – RESAM referem-se ao **subsistema local**.

Tendo em vista que as irregularidades são cometidas continuadamente, muitas vezes sem possibilidade de detecção por parte da fiscalização, entendemos que os descontos efetuados nas remunerações não se constituem, de forma eficaz, em elemento inibidor de fraudes.

Outra deficiência verificada foi insuficiência das equipes para cobertura dos diversos locais a serem fiscalizados na Cidade.

Além disso, a maioria dos componentes que trabalham nas equipes de fiscalização pertencem a empresas terceirizadas da SPTrans (Egypt e Respec).

Trata-se de **relevante ilegalidade** contra as funções inerentes ao Poder Público.

A fiscalização não pode ser exercida por empresas terceirizadas, mesmo que a pretexto de "apoio à fiscalização", pois apresentam interesses diferenciados e não têm legitimidade para funções típicas de Estado.

Não há previsão legal para que empresas terceirizadas da SPTrans participem dos atos de fiscalização do Sistema Municipal de Transporte Coletivo, **ilegalidade que deve sofrer urgente ruptura.**

Outro ponto de obrigatória análise por parte do Poder Público, através da SPTrans, deriva do **elevado índice de pagamento verificado em dinheiro** no exercício de 2006 **(38,16%)**. Por causar estranheza, deve ser avaliado no sentido de verificar se o alto índice de pagamento em dinheiro corresponde à realidade operacional do Sistema, ou pode derivar de procedimentos irregulares por parte dos operadores do Sistema (fraudes, lavagem de dinheiro, etc.).

O Poder Público tem adotado, com a participação da SPTrans, medidas visando solucionar os graves problemas das fraudes através das sanções previstas no Regulamento de Sanções e Multas, da Comissão Permanente Anti-Fraude, da Comissão de Apuração de Irregularidades no Sistema de Transporte, e pela determinação de parâmetros para bloqueio de cartões utilizados indevidamente, entre outros procedimentos.

Folha Nº 76
Proc. Nº 72.000.368.07-09
NEUSA ASSUNÇÃO S. NASCIMENTO
Auxiliar Técnico de Fiscalização

Reconhecemos os esforços da Administração Pública neste sentido, no entanto, continua a existir elevado número de fraudes contra o Sistema de Bilhetagem Eletrônica, que urge medidas mais contundentes contra a evasão de recursos.

Entre as possibilidades de minimizar fraudes, a serem estudadas pela Administração Pública, entendemos que deva ser incluída a de se efetuar cadastro de todos os cartões do tipo "comum".

Infringências:

A fiscalização não pode ser exercida por empresas terceirizadas, mesmo que a pretexto de "apoio à fiscalização", pois apresentam interesses diferenciados e não têm legitimidade para funções inerentes ao Poder Público **(item 3.8)**.

- Descumprimento do artigo 8º, inciso III, alínea b, da Lei Municipal nº 13.241/01, que prevê a fiscalização como atribuição do Poder Público.

- Descumprimento do artigo 29, inciso II da Lei Municipal nº 13.241/01, que dispõe sobre a competência da SPTrans para executar a fiscalização da prestação dos serviços.

Recomendações:

1) Avaliar a oportunidade e conveniência de adotar cadastro obrigatório para todos os cartões do tipo "Comum", com identificação do nome e número de documento do usuário, visando minimizar as diversas ocorrências de fraude neste tipo de cartão **(item 3.2)**.

2) Verificar a possibilidade de adotar novas tecnologias de controle nos casos de cartões de "gratuidades", entre elas a de identificação digital dos usuários, em face do elevado número de utilizações indevidas **(subitem 3.5.1)**.

3) Avaliar a possibilidade de implementação de cartão para acompanhante de deficiente físico, de forma que a utilização deste cartão somente seja validada no Sistema quando da utilização concomitante ao cartão principal (do próprio deficiente) **(subitem 3.5.1)**.

4) Verificar se o alto índice de pagamento da tarifa nas catracas, em dinheiro, corresponde à realidade operacional do Sistema, ou pode derivar de procedimentos irregulares por parte dos operadores do Sistema (fraudes, lavagem de dinheiro, etc.) **(item 3.2.e)**.

5) Avaliar a oportunidade e conveniência, visando diminuir a possibilidade de fraudes, e tendo em vista índice muito reduzido das viagens que correspondem a 3ª integração, em adotar o cartão cadastrado e personalizado também para os usuários que pretendam realizar mais do que 2 (duas) integrações **(subitem 3.2.d)**.

6) Avaliar a oportunidade e conveniência, visando à diminuição da movimentação de dinheiro arrecadado nas catracas e tendo em vista a enorme rede de recarga de créditos do bilhete único, que seja desestimulado a utilização de cartão sem crédito, para pagamento em dinheiro na catraca e direito à realização de integrações **(itens 3.2 e 3.11)**.

7) Adotar medidas urgentes no sentido de que a fiscalização dos serviços de transporte na cidade de São Paulo seja efetivada por empregados efetivos pertencentes ao quadro da SPTrans, de forma a se cumprir o que determina a Lei Municipal nº 13.241/01, encaminhando também solução quanto ao número insuficiente de componentes das equipes em face da enorme área e locais a serem fiscalizados **(subitem 3.7.1)**.

Em 16.03.2007

HÉLCIO ROGÉRIO RAMOS
Agente de Fiscalização

DANIEL DOS SANTOS
Agente de Fiscalização

3680709AN26RT001-06

Folha Nº 78
Proc Nº 72.000.368.07-09
NEUSA [illegible] DOS S. NASC[illegible]
Auxiliar Técnico de Fiscalização

Excelentíssimo Senhor
Conselheiro Relator

Trata-se de auditoria programada junto à Secretaria Municipal de Transportes, com objetivo de avaliar a abrangência e efetividade da implantação do Sistema de Bilhete Único.

Por meio da Ordem de Serviço nº 2.5.7.0356/06, fl. 02, foram realizados os procedimentos de auditoria, cujos resultados foram sintetizados no relatório de fls. 45/77, com as seguintes conclusões:

"O Sistema de Bilhetagem Eletrônica foi implantado em 2004. Atualmente a frota operacional do Sistema Municipal de Transporte Coletivo possui os equipamentos necessários (validador, etc.) para integração com o Sistema. O Sistema também está em integração com outros modais (Metrô – CPTM).

As diversas possibilidades de fraudes ao Sistema de Bilhetagem Eletrônica evidenciam que o Poder Público deve adotar medidas urgentes visando minimizá-las, pois as irregularidades cometidas pelos usuários, concessionários e permissionários ***oneram os cofres públicos*** *por conta de elevados subsídios para equilíbrio financeiro do Sistema Municipal de Transporte Coletivo, além de* ***penalizar os usuários que efetivamente pagam a tarifa****.*

Em síntese, os diversos tipos de fraudes podem ser agrupados da seguinte forma:

- *Em face de alterações mecânicas (validador, catraca, etc.).*
- *Uso indevido do Bilhete Único (diversas possibilidades).*
- *Comércio irregular de créditos.*

Destacamos, pela ***gravidade****, a utilização indevida dos cartões relacionados às* ***gratuidades****, em face do significativo aumento na utilização destes cartões nas estatísticas derivadas do Sistema de Bilhetagem Eletrônica, principalmente no* ***subsistema local****. A remuneração dos concessionários e permissionários é realizada tendo por base o passageiro registrado incluindo as gratuidades, de forma que há possibilidade de relevante* ***evasão*** *de receitas no Sistema de Transporte.*

Os problemas das fraudes ficaram claramente evidenciados por ocasião do acompanhamento, realizado pela Auditoria desta Corte, dos trabalhos de fiscalização sob comando da SPTrans, onde foram constadas diversas irregularidades, principalmente quanto ao uso indevido dos cartões por parte de usuários, além do comércio irregular de créditos no Bilhete Único.

Destacamos também que a maior parte dos processos administrativos autuados pela SPTrans em face de irregularidades previstas nos artigos 26 e 27 da Portaria 097/05 – Regulamento de Sanções e Multas – RESAM referem-se ao ***subsistema local.***

Tendo em vista que as irregularidades são cometidas continuadamente, muitas vezes sem possibilidade de detecção por parte da fiscalização, entendemos que os descontos efetuados nas remunerações não se constituem, de forma eficaz, em elemento inibidor de fraudes.

Outra deficiência verificada foi insuficiência das equipes para cobertura dos diversos locais a serem fiscalizados na Cidade.

Além disso, a maioria dos componentes que trabalham nas equipes de fiscalização pertencem a empresas terceirizadas da SPTrans (Egypt e Respec).

Trata-se de ***relevante ilegalidade*** *contra as funções inerentes ao Poder Público.*

A fiscalização não pode ser exercida por empresas terceirizadas, mesmo que a pretexto de "apoio à fiscalização", pois apresentam interesses diferenciados e não têm legitimidade para funções típicas de Estado.

Não há previsão legal para que empresas terceirizadas da SPTrans participem dos atos de fiscalização do Sistema Municipal de Transporte Coletivo, ***ilegalidade que deve sofrer urgente ruptura.***

Outro ponto de obrigatória análise por parte do Poder Público, através da SPTrans, deriva do ***elevado índice de pagamento verificado em dinheiro*** *no exercício de 2006* ***(38,16%)****. Por causar estranheza, deve ser avaliado no sentido de verificar se o alto índice de pagamento em dinheiro corresponde à realidade operacional do Sistema, ou pode derivar de procedimentos irregulares por parte dos operadores do Sistema (fraudes, lavagem de dinheiro, etc.).*

O Poder Público tem adotado, com a participação da SPTrans, medidas visando solucionar os graves problemas das fraudes através das sanções previstas no Regulamento de Sanções e Multas, da Comissão Permanente Anti-Fraude, da Comissão de Apuração de Irregularidades no Sistema de Transporte, e pela determinação de parâmetros para bloqueio de cartões utilizados indevidamente, entre outros procedimentos.

Reconhecemos os esforços da Administração Pública neste sentido, no entanto, continua a existir elevado número de fraudes contra o Sistema de Bilhetagem Eletrônica, que urge medidas mais contundentes contra a evasão de recursos.

Entre as possibilidades de minimizar fraudes, a serem estudadas pela Administração Pública, entendemos que deva ser incluída a de se efetuar cadastro de todos os cartões do tipo "comum".

Infringências:

A fiscalização não pode ser exercida por empresas terceirizadas, mesmo que a pretexto de "apoio à fiscalização", pois apresentam interesses diferenciados e não têm legitimidade para funções inerentes ao Poder Público.

- *Descumprimento do artigo 8º, inciso III, alínea b, da Lei Municipal nº 13.241/01, que prevê a fiscalização como atribuição do Poder Público.*
- *Descumprimento do artigo 29, inciso II da Lei Municipal nº 13.241/01, que dispõe sobre a competência da SPTrans para executar a fiscalização da prestação dos serviços.*

Recomendações:

1) *Avaliar a oportunidade e conveniência de adotar cadastro obrigatório para todos os cartões do tipo "Comum", com identificação do nome e número de documento do usuário, visando minimizar as diversas ocorrências de fraude neste tipo de cartão.*

2) *Verificar a possibilidade de adotar novas tecnologias de controle nos casos de cartões de "gratuidades", entre elas a de identificação digital dos usuários, em face do elevado número de utilizações indevidas.*

3) *Avaliar a possibilidade de implementação de cartão para acompanhante de deficiente físico, de forma que a utilização deste cartão somente seja validada no Sistema quando da utilização concomitante ao cartão principal (do próprio deficiente).*

4) *Verificar se o alto índice de pagamento da tarifa nas catracas, em dinheiro, corresponde à realidade operacional do Sistema, ou pode derivar de procedimentos irregulares por parte dos operadores do Sistema (fraudes, lavagem de dinheiro, etc.).*

5) *Avaliar a oportunidade e conveniência, visando diminuir a possibilidade de fraudes, e tendo em vista índice muito reduzido das viagens que correspondem a 3ª integração, em adotar o cartão cadastrado e personalizado também para os usuários que pretendam realizar mais do que 2 (duas) integrações.*

6) *Avaliar a oportunidade e conveniência, visando à diminuição da movimentação de dinheiro arrecadado nas catracas e tendo em vista a enorme rede de recarga de créditos do bilhete único, que seja desestimulado a utilização de cartão sem crédito, para pagamento em dinheiro na catraca e direito à realização de integrações.*

7) *Adotar medidas urgentes no sentido de que a fiscalização dos serviços de transporte na cidade de São Paulo seja efetivada por empregados efetivos pertencentes ao quadro da SPTrans, de forma a se cumprir o que determina a Lei Municipal nº 13.241/01, encaminhando também solução quanto ao número insuficiente de componentes das equipes em face da enorme área e locais a serem fiscalizados. "*

À vista do exposto, que acompanhamos, submetemos o presente à elevada apreciação e deliberação de Vossa Excelência.

Em 30.03.2007

FLÁVIO DE NÓBREGA
Supervisor de Equipe de Fiscalização e Controle 9

MARIO MASANAO NISHIMOTO
Coordenador Chefe de Fiscalização e Controle V

3680709AN26ST002-06

FN/fn

CRISTIANNE JUNQUEIRA RODRIGU
Auxiliar Técnico de Fiscalização

Excelentíssimo Senhor
Conselheiro Relator

Referente:	TC nº 72.000.368.07-09
Interessado:	SPTrans
Assunto:	Sistema de Bilhetagem Eletrônica

Trata-se de Auditoria Programada que objetivou avaliar, dentro do programa "Mobilidade e Acessibilidade", a abrangência e efetividade da implantação do Sistema de Bilhete Único.

As conclusões alcançadas estão detalhadas no item 4 do relatório de fls. 45/77. Em atendimento à determinação de fl. 98, retornam os autos para manifestação desta Coordenadoria, considerando a documentação acrescida às fls. 89/96 (Ofício SMT-GAB nº 202/07, de 28.05.2007).

Quanto aos esclarecimentos e/ou justificativas apresentadas acerca de itens constantes no relatório de auditoria, seguem nossas considerações.

Quanto às Recomendações Propostas:

1) Avaliar a oportunidade e conveniência de adotar cadastro obrigatório para todos os cartões do tipo "Comum", com identificação do nome e número de documento do usuário, visando minimizar as diversas ocorrências de fraude neste tipo de cartão **(item 3.2)**.

Manifestação da Auditada: Informa que não adotou o cadastramento de todos os usuários que utilizam cartões tipo "comum" com crédito por dois motivos:

- Não se verifica índices expressivos de ocorrência de fraude com cartões tipo "comum" carregados; e
- O cadastramento obrigatório de todos os cartões tipo "comum" retiraria uma das flexibilidades do Bilhete Único ofertadas aos usuários, que é, justamente, a possibilidade de se adquirir um cartão com carga em qualquer ponto da rede de distribuição, utilizá-lo com benefício das integrações, e, cadastrá-lo somente, no caso do usuário ter interesse em utilizá-lo para realizar integrações com o cartão sem crédito.

Manifestação da Auditoria: Não há como se certificar quanto à alegação da Administração Pública de que as fraudes no cartão "comum" não é expressiva, pois não há fiscalização adequada e suficiente, tendo em vista os resultados de nossos acompanhamentos da fiscalização constantes do relatório às fls. 63/72.

O cartão comum sem cadastro é o mais utilizado tanto no comércio irregular, quanto nos casos de fraudes dos tipos "janelinha" e "aviãozinho", uma vez que esse cartão não possui identificação e não possibilita, portanto, configurar crime de estelionato, quando da apreensão por parte da fiscalização da SPTrans.

Na ocasião da auditoria, foi constatado que havia 11.333.303 cartões em circulação, desses 8.550.009 eram cartões comuns, sendo 3.180.686 cadastrados (37,20%), portanto 5.369.323 não possuíam cadastro (62,8%).

O cartão bilhete comum sem crédito (com benefício de até 3 (três) integrações) e o cartão vale transporte são cadastrados (possuem o nome e número do documento no cartão). Os cartões de bilhete único comum que utilizam mais de 03 (três) integrações também são cadastrados e personalizados (foto, nome e número do documento).

A Administração Pública alega que o cadastro de todos os cartões retiraria flexibilidade na sua utilização.

Considerando que a população da Cidade de São Paulo é de 11 milhões de habitantes, verifica-se a mesma quantidade de cartões, faz-se necessário controle por parte da Administração Pública. Entendemos que, no mínimo, deva existir banco de dados que possibilite atrelar-se o cartão a um usuário/documento de identificação.

Trata-se de decisão no campo da discricionariedade da Administração Pública, de forma que **não estamos reiterando a recomendação proposta**, mas ressaltando que cabe a ela medidas que minimizem a ocorrências das fraudes, situação que será objeto de acompanhamento por parte da Auditoria deste Tribunal.

2) Verificar a possibilidade de adotar novas tecnologias de controle nos casos de cartões de "gratuidades", entre elas a de identificação digital dos usuários, em face do elevado número de utilizações indevidas **(subitem 3.5.1).**

Manifestação da Auditada: A SMT informa que qualquer medida que envolva algum tipo de biometria, ou seja, controle digital dos passageiros beneficiados pelas gratuidades, somente poderá ser implantada a longo prazo, no entanto, deverá ser adotado mecanismo que determine ao cobrador tal conferência.

Manifestação da Auditoria: A medida anunciada pode não se apresentar eficaz, uma vez que os concessionários e permissionários recebem por passageiro transportado, ou seja, os interesses nesse sentido são diferenciados.

Quanto à possibilidade de adoção de novas tecnologias, está no campo da discricionariedade da Administração Pública, de forma que **não estamos reiterando a Recomendação**.

3) Avaliar a possibilidade de implementação de cartão para acompanhante de deficiente físico, de forma que a utilização deste cartão somente seja validada no Sistema quando da utilização concomitante ao cartão principal (do próprio deficiente) **(subitem 3.5.1)**.

Manifestação da Auditada: Informa que essa alternativa já foi avaliada pelos técnicos da SPTrans, mas postergada, uma vez que em seu entendimento não resolve o problema, além de elevar o custo do Sistema. No entanto, noticia que a medida não foi descartada, pois, combinada com outras estratégias poderá vir a ser utilizada no futuro.

Manifestação da Auditoria: Não estamos reiterando a Recomendação, embora a Administração Pública tenha que encaminhar medidas para minimizar esse tipo de fraude, situação que será motivo de acompanhamento por parte da Auditoria deste Tribunal.

4) Verificar se o alto índice de pagamento da tarifa nas catracas, em dinheiro, corresponde à realidade operacional do Sistema, ou pode derivar de procedimentos irregulares por parte dos operadores do Sistema (fraudes, lavagem de dinheiro, etc.) **(item 3.2.e).**

Manifestação da Auditada: Menciona que os indicadores seriam mais apropriados excluindo-se os passageiros gratuitos, de forma que passariam a 25,60% os usuários sem "Bilhete Único" e 18,46% aqueles com "Bilhete Único" sem crédito. Também informa que a utilização do bilhete único sem crédito com possibilidade de realização de integrações foi consentido em face da capilaridade dos locais de carregamento.

Manifestação da Auditoria: Recomendação Reiterada. Adotando-se a metodologia sugerida pela SMT, o índice passaria dos 38,16% apontados no relatório para 44,06%. A Secretaria informou quanto ao motivo da possibilidade de utilização do bilhete único sem crédito com possibilidade de realização de integrações sem, no entanto, responder se o alto índice de pagamento da tarifa em dinheiro corresponde à realidade operacional do Sistema, ou pode derivar de procedimentos irregulares por partes dos operadores do Sistema.

5) Avaliar a oportunidade e conveniência, visando diminuir a possibilidade de fraudes, tendo em vista índice muito reduzido das viagens que correspondem a 3ª integração, em adotar o cartão cadastrado e personalizado também para os usuários que pretendam realizar mais do que 2 (duas) integrações **(subitem 3.2.d)**.

Manifestação da Auditada: A Secretaria ressalta que a identificação obrigatória de usuários que utilizam mais de 02 (duas) integrações encontra-se em estudo.

Manifestação da Auditoria: Recomendação Reiterada, tendo em vista que o assunto está sendo estudado pela Secretaria.

6) Avaliar a oportunidade e conveniência, visando à diminuição da movimentação de dinheiro arrecadado nas catracas e tendo em vista a enorme rede de recarga de créditos do bilhete único, que seja desestimulado a utilização de cartão sem crédito, para pagamento em dinheiro na catraca e direito à realização de integrações **(itens 3.2 e 3.11)**.

Manifestação da Auditada: Informou que se encontra em estudo "... *eventuais medidas futuras para estimular o pagamento da tarifa por meio do Bilhete Único, desestimulando o pagamento em dinheiro nos coletivos".*

Manifestação da Auditoria: Recomendação Reiterada, tendo em vista que a Secretaria informou que está estudando o assunto.

7) Adotar medidas urgentes no sentido de que a fiscalização dos serviços de transporte na cidade de São Paulo seja efetivada por empregados efetivos pertencentes ao quadro da SPTrans, de forma a se cumprir o que determina a Lei Municipal nº 13.241/01, encaminhando também solução quanto ao número insuficiente de componentes das equipes em face da enorme área e locais a serem fiscalizados **(subitem 3.7.1)**.

Manifestação da Auditada: Informou que a implantação plena da tecnologia de monitoramento da frota, será como divisor de águas na atividade de fiscalização, proporcionado uma verdadeira reestruturação dessa atividade e a implementação de um novo modelo. Com relação ao Contrato celebrado entre a SPTrans e SOCICAM mencionou que *"não tem como objeto a atividade de fiscalização, e sim apoio a tal atividade." Nesse sentido, os empregados da SOCICAM e subcontratadas dão auxílio à atividade desenvolvida pela SPTrans.*

Manifestação da Auditoria: Recomendação Reiterada. Verifica-se claramente que a SMT não esclareceu quanto às graves irregularidades. Não apresentou nenhum fato ou documento que possa retificar as evidências constatadas nos exames de auditoria, onde ficou patente que não se trata de "apoio à fiscalização". Não se pode apegar apenas ao texto contratual indicativo de "apoio à fiscalização", mas sim na realidade dos fatos: a fiscalização é realizada por terceiros, mesmo por que a SPTrans não apresenta quadro próprio de empregados compatível com as necessidades de fiscalização.

Em relação ao trabalho desenvolvido pela empresa contratada "SOCICAM" e suas subcontratadas, temos a comentar que na ocasião dos trabalhos realizados em "campo" nos terminais de ônibus do metrô Tatuapé, Carrão e da região Central de São Paulo, verificamos que a equipe de fiscalização, em cada terminal, era composta de 01 (um) empregado da SPTrans e o restante por empregados das empresas contratadas.

Os empregados das empresas contratadas realizavam abordagem, apreensão e lavratura do "Auto de Retenção Bilhete Único e Crachá", o que configura todo o trabalho de fiscalização, cabendo ao funcionário da SPTrans a supervisão dos trabalhos, bem como a assinatura nos "Autos de Retenção Bilhete Único e Crachá".

Embora a SMT cite a implantação do sistema de monitoramento da frota, atualmente resta o fato de que a fiscalização (função típica de Estado) está sendo realizada ilegalmente por terceiros.

Quanto às Infringências Legais Apontadas:

Em face do exposto no item 7 das Recomendações, ficam ratificadas as seguintes infringências:

A fiscalização não pode ser exercida por empresas terceirizadas, mesmo que a pretexto de "apoio à fiscalização", pois apresentam interesses diferenciados e não têm legitimidade para funções inerentes ao Poder Público.

- *Descumprimento do artigo 8º, inciso III, alínea b, da Lei Municipal nº 13.241/01, que prevê a fiscalização como atribuição do Poder Público.*
- *Descumprimento do artigo 29, inciso II da Lei Municipal nº 13.241/01, que dispõe sobre a competência da SPTrans para executar a fiscalização da prestação dos serviços.*

CONCLUSÃO

- **Quanto às Recomendações:**

De 7 (sete) recomendações propostas estamos reiterando 3 (três), conforme resumo a seguir:

RECOMENDAÇÃO Nº	SITUAÇÃO ATUAL
1	Não Reiterada
2	Não Reiterada
3	Não Reiterada
4	Reiterada
5	Reiterada
6	Reiterada
7	Reiterada

Folha Nº 105
Proc. Nº 72.000.368.07-09

CRISTIANNE JUNQUEIRA RODRIGUES
Auxiliar Técnico de Fiscalização

- **Quanto às Infringências:**

Ficam ratificadas as infringências legais apontadas à fl. 76 do presente.

Assim, encaminhamos o presente para superior apreciação e deliberação.

Em 12.07.2007

DANIEL DOS SANTOS
Agente de Fiscalização

DOUGLAS CEZAR CANIZA
Supervisor de Equipe de Fiscalização e Controle 9 - Substituto

FLÁVIO DE NÓBREGA
Coordenador Chefe de Fiscalização e Controle V - Substituto

3680709AN26MT003-06

Folha Nº 140
Proc. Nº 368.07 09

FERNANDO CESAR DA CONCEIÇÃO
Agente Serv Adm

491

Processo TC - 72.000.368.07-09
Interessada - Secretaria Municipal de Transportes – SMT
Assunto - Auditoria Programada – Avaliar, dentro do programa "Mobilidade e Acessibilidade", a abrangência e efetividade da implantação do sistema de bilhete único

2.754ª Sessão Ordinária

AUDITORIA PROGRAMADA. SMT. Avaliação do programa "Mobilidade e Acessibilidade". Abrangência e efetividade da implantação do sistema de bilhete único. Fiscalização dos serviços realizada por empresa terceirizada. CONHECIDA. DETERMINAÇÃO. Votação unânime.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro EDSON SIMÕES.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em conhecer da auditoria e dos resultados nela alcançados, nos termos do artigo 2º da Resolução 6/2000, pois atingiu a finalidade de apurar "a abrangência e a efetividade da implantação do Sistema de Bilhete Único, detectando a ocorrência de fraudes em sua execução".

ACORDAM, ademais, à unanimidade, considerando a irregularidade que ainda remanesce nos dias atuais (terceirização da atividade de fiscalização), em determinar a expedição de ofício à Secretaria Municipal de Transportes – SMT, para que adote a recomendação proposta pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle, endossada pela Assessoria Jurídica de Controle Externo e Secretaria Geral: "Adotar medidas urgentes no sentido de que a fiscalização dos serviços de transporte na Cidade de São Paulo seja efetivada integralmente por empregados efetivos pertencentes ao quadro da São Paulo Transporte S.A. – SPTrans (e não por empresa terceirizada), de forma a se cumprir o que determina a Lei Municipal 13.241/2001, encaminhando também solução quanto ao número insuficiente de componentes das equipes em face da enorme área e locais a serem fiscalizados."

ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar, após o cumprimento das formalidades legais, o arquivamento destes autos.

/...

Segue (m), juntada (s) nesta data, ___ folha (s) para informação / documento (s) rubricado (s) sob fl (s).

Nº(s) _____ em ___/___/___ Ass._____

Folha Nº 141
Proc. Nº 368.0.09
FERNANDO GERMANO DA CONCEIÇÃO
Aux.

Participaram do julgamento os Conselheiros JOÃO ANTONIO – Revisor, MAURÍCIO FARIA e DOMINGOS DISSEI.

Presente a Procuradora Chefe da Fazenda MARIA HERMÍNIA PENTEADO PACHECO E SILVA MOCCIA.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 23 de julho de 2014.

ROBERTO BRAGUIM
Vice-Presidente no exercício da Presidência

CERTIFICO que o V. Acórdão foi publicado no D.O.C. desta data, p. 139, ATA 2754ª S.O. Em 19/8/2014.

LINDA DOS SANTOS ROCHA
Unidade Técnica de Redação
Supervisora

EDSON SIMÕES
Relator

/mcam

À
Unidade Técnica de Ofícios
Senhora Supervisora

Para oficiar, com posterior encaminhamento dos autos à Unidade Técnica de Cartório, Cadastro e Arquivo, para prosseguimento.

Em 13/10/2014.

Linda dos Santos Rocha
Supervisora da Unidade Técnica de Redação

TCM/SP
10 NOV 2014
RECEBIDO
OFÍCIOS

CERTIFICO que o Acórdão retro foi registrado no Livro nº 8E3, pág. 491/492.
Em 15 OUT 2014

ANDRÉIA VENDRAMINI PESTANA
Auxiliar Técnico de Fiscalização

CERTIFICO haver transitado em julgado o Acórdão retro.
CARTÓRIO, 12-05-15

SILVIA CRISTINY MELO TORRES
Unidade Téc. Cartório, Cadastro e Arquivo
Supervisora Substituta

Segue (m), juntada (s) nesta data, ___ folha (s) para informação / documento (s) rubricado (s) sob fl (s).
Nº(s) 142 em 24/04 PT Ass. Paolo Mendes
Assistente de Serv. Administrativo

Cód. 043V(Versão 02)

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

PRESIDÊNCIA

REF.: Ofício SSG-GAB nº 9069/2015
ASS.: Secretaria Municipal de Transportes – SMT – Auditoria Programada – Avaliar, dentro do programa "Mobilidade e Acessibilidade", a abrangência e efetividade da implantação do Sistema Bilhete Único.
TID 13696823

À
SGP – Secretaria Geral Parlamentar
Senhor Secretário Geral,

Encaminho o presente expediente, acompanhado da cópia da manifestação, para conhecimento e exame por parte da Comissão pertinente.

Presidência, 01/06/2015

Rodrigo Juncal Rössler
Chefe de Gabinete
Presidência