

3)TC 368/2007 - Secretaria Municipal de Transportes (atual Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes) - **Auditoria** - Avaliar, dentro do Programa “Mobilidade e Acessibilidade”, a abrangência e efetividade da implantação do Sistema de Bilhete Único, tendo em vista o lapso temporal decorrido desde os exames “in loco” efetuados pela equipe técnica deste tribunal e a impossibilidade de se atestar, por meio da documentação encaminhada pela Origem, o cumprimento da determinação exarada no v. Acórdão, entendendo, que os autos encontram-se em condições de serem submetidos à elevada apreciação do Conselheiro Relator (CAV)

RELATÓRIO

Cuida o presente de auditoria realizada no âmbito da Secretaria Municipal de Transportes com o objetivo de avaliar, dentro do Programa “Mobilidade e Acessibilidade”, a abrangência e efetividade da implantação do Sistema de Bilhetagem Eletrônica.

As conclusões alcançadas pela equipe técnica encontram-se consubstanciadas no item 4 do relatório de fls. 45/77, e noticiam diversas possibilidades de fraudes ao Sistema de Bilhetagem Eletrônica, as quais foram agrupadas:

- ✓ *“Face às alterações mecânicas (validador, catraca, etc.);*
- ✓ *Uso indevido do Bilhete Único (diversas possibilidades); e*
- ✓ *Comércio irregular de créditos.”*

Constataram que a fiscalização não pode ser exercida por empresas terceirizadas, por apresentarem interesses diferenciados e por ausência de legitimidade para o desempenho de funções próprias do Poder Público, destacaram:

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

Tais constatações originaram as recomendações abaixo:

“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 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 desestimulada à 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 realizada por empregados efetivos pertencente 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.”

Oficiada (fl. 83), a Origem encaminhou a resposta de fls. 89/96, contendo esclarecimentos acerca dos itens constantes do relatório de auditoria.

Em face da alegações da Origem, a Auditoria reiterou as recomendações de nºs 4 a 7, bem como ratificou as infringências detectadas.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, em pronunciamento às fls. 108/112, acompanhou o posicionamento dos auditores da SFC no tocante à infringências relatadas, frisando que a atividade de fiscalização constitui função típica de Estado, que não pode ser objeto de terceirização.

A Procuradoria da Fazenda Municipal, às fls. 114/117, considerou que as informações trazidas pela Origem evidenciam que estão sendo adotadas as medidas cabíveis para regularização dos problemas existentes. No tocante à execução de serviços de fiscalização, discordou da conclusão da Auditoria, destacando que essa atividade era exercida por funcionários da SPTrans, que supervisionavam os trabalhos executados pelos contratados. Ao final, pleiteou o conhecimento e registro da fiscalização, sem embargo de recomendações que, a critério do Nobre Conselheiro Relator, possam ser dirigidas à Secretaria.

A Secretaria Geral, em manifestação de fls. 120/123, corroborou as conclusões precedentes da Auditoria e da AJCE, submetendo os presentes autos à apreciação do Nobre Conselheiro Relator, para conhecimento, registro e atendimento do disposto na Resolução nº 06/00, sem prejuízo de eventuais determinações e/ou recomendações consideradas apropriadas.

Após instrução, em 23/07/2014 foi proferido o Acórdão que decidiu pelo conhecimento da auditoria e dos resultados nela alcançados, com determinação à Secretaria Municipal de Transportes para que seja adotada a seguinte recomendação proposta pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle, endossada pela AJCE e SG:

"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 SPTrans (e não por empresa terceirizada), de forma a se cumprir o que determina a Lei Municipal nº 13.241/2001, encaminhando também solução quanto ao número insuficiente de componentes das equipes em face da enorme área e locais a serem fiscalizados". (fls. 140/141)

A Secretaria Municipal de Transportes encaminhou a documentação de fls. 146/157, contendo esclarecimentos prestados pela São Paulo Transportes.

A Coordenadoria V, às fls. 163/165v reiterou a conclusão de que “o contrato entre a SPTrans e a SOCICAM, quanto à atividade de “apoio à fiscalização”, configura terceirização ilícita por infringir o inciso II do artigo 37 da Constituição Federal, bem como os arts. 8º e 29 da Lei Municipal nº 13.241/2001 e em razão de permanecerem sem demonstração os quantitativos de pessoal de fiscalização e os estritos limites da atuação dos terceirizados.”

A Assessoria Jurídica de Controle Externo que, às fls. 167/170, concluiu pelo não atendimento da recomendação proferida por esta Corte de Contas no v. Acórdão de fls. 140/141.

A Procuradoria da Fazenda Municipal, às fls. 172/174, pleiteou ao Nobre Conselheiro Relator a remessa de ofício à Origem para ciência das conclusões da Auditoria e da AJCE.

A Origem prestou novos esclarecimentos às fls. 182/187, sobre os quais a Coordenadoria manifestou-se às fls. 191/193 onde reiterou sua conclusão precedente no tocante ao contrato entre a referida empresa e a SOCICAM, e, à vista dos poucos elementos fornecidos acerca do exercício de fiscalização por agentes concursados, concluiu que não é possível atestar se houve cumprimento da determinação proferida no v. Acórdão.

Cientificada da nova manifestação da Auditoria (fl. 196), a SPTrans encaminhou a documentação de fls. 200/227. A Secretaria Municipal de Transportes, em resposta aos ofícios de fls. 196/231, enviou os documentos de fls. 233/270.

A Coordenadoria V, em manifestação de fls. 272/273, manteve as conclusões precedentes. A Assessoria Jurídica de Controle Externo, às 275/277, acompanhou as conclusões da equipe técnica e entendeu que os presentes autos estão em condições de serem submetidos ao Nobre Conselheiro Relator para conhecimento e eventual deliberação.

A Procuradoria da Fazenda Municipal, às fls. 279/281, ressaltou a informação prestada pela Origem de que não há mais contrato com a SOCICAM e, desde abril, a atividade é realizada somente por funcionários da SPTrans. Nesse sentido, entende que restou claro a Municipalidade procurou resolver a questão, submetendo ao critério do Conselheiro Relator a possibilidade de melhor comprovação a respeito do exercício exclusivo da fiscalização por agentes concursados. Concluiu ter sido demonstrado que a finalidade do v. Acórdão foi alcançada, podendo os presentes autos serem arquivados, a critério do N. Conselheiro Relator.

A Secretaria Geral se manifestou nos seguintes termos:

“A auditoria realizada pela Coordenadoria V teve por objetivo avaliar, dentro do programa “Mobilidade e Acessibilidade”, a abrangência e efetividade da implantação do Sistema de Bilhetagem Eletrônica. O escopo de trabalho foi direcionado para os procedimentos adotados pela SPTrans na fiscalização do referido sistema, com vista à detecção e prevenção de fraudes, abrangendo o exercício de 2006.

Destacam-se, do relatório, as constatações sobre (i) diversos tipos de fraudes, em especial, a utilização indevida dos cartões relacionados às gratuidades, o que pode provocar evasão de receitas no Sistema de Transporte, e (ii) equipes de fiscalização compostas por funcionários de empresas terceirizadas da SPTrans, constituindo ilegalidade contra as funções inerentes ao Poder Público.

Durante a instrução processual, a Coordenadoria V apreciou os esclarecimentos apresentados pela Origem e concluiu pela reiteração parcial dos apontamentos feitos no relatório (itens 4, 5, 6 e 7), entendimento que foi acompanhado pela Assessoria Jurídica de Controle Externo e por esta Secretaria Geral.

Os autos foram submetidos ao Plenário deste E. Tribunal de Contas que, na 2.754ª Sessão Ordinária de 23/07/2014, prolatou o Acórdão de fls. 140/141, no qual restou decidido que a auditoria atingiu sua finalidade, sendo determinada à Origem a adoção da recomendação proposta pela SFC no sentido de adotar medidas para que a fiscalização dos serviços de transportes no âmbito do Município seja efetuada integralmente por empregados do quadro da São Paulo Transporte.

Cumprir notar, no Voto do Nobre Conselheiro Relator, o entendimento de que as informações disponibilizadas pela Secretaria Municipal de Transporte e SPTrans indicaram que foram adotadas as recomendações inicialmente propostas pela Auditoria nos itens 4,5,6 do relatório, remanescendo a irregularidade relativa à terceirização da atividade de fiscalização, item 7 do relatório.

Ciente do deliberado no v. Acórdão, a Secretaria Municipal de Transportes informou que, a partir de abril de 2008, a fiscalização dos serviços do sistema de transporte coletivo de passageiros passou a ser realizada por empregados da SPTrans, estando a quantidade de profissionais para execução desse serviços ajustada e adequada de forma proporcional à quantidade de veículos em operação do sistema. Reforça que os serviços realizados pela SOCICAM constituem auxílio às atividades da empresa e não constituem atividade fim, acrescentando citações doutrinárias e legais para afastar a incidência do atributo de “poder de polícia” dos atos da referida contratada.

No entendimento da Auditoria, corroborado pela Assessoria Jurídica de Controle Externo, os argumentos da Origem não afastam a constatação de que havia trabalho terceirizado em atividade fiscalizatória, carecendo de elementos que demonstrem que os terceirizados realizavam somente atos materiais sob supervisão da SPTrans. Com relação ao ingresso de empregados por meio de concurso público, a Especializada constatou que, em abril de 2008, teve início o preenchimento de cargos com atribuições de fiscalização, porém, não restou demonstrada a alocação de novas equipes, bem como da atividade desempenhada pelos novos empregados e da substituição dos terceirizados.

Cumprir notar que o apontamento que ensejou a recomendação da Auditoria é resultado do acompanhamento efetuado nos dias 26 e 28/02/2007, nas áreas Leste e Sul, nos quais foi constatado que, dos 36 componentes das equipes responsáveis pela fiscalização, somente 7 pertenciam ao quadro de empregados da SPTrans, sendo os demais terceirizados contratados por empresas prestadoras de serviços. Trata-se de procedimento contrário às disposições da Lei Municipal nº 13.241/01 e que há vários exercícios vinha sendo apontado como irregularidade pela equipe técnica desta Corte, conforme consignado à fl. 71.

A PFM ressaltou que as informações apresentadas pela Origem evidenciam a adoção de providências para que a atividade de fiscalização fosse integralmente realizada por empregados da SPTrans, demonstrando o cumprimento do v. Acórdão, ficando a critério do N. Conselheiro a possibilidade de comprovação acerca do exercício exclusivo da fiscalização por agentes concursados.

Assim, tendo em vista o lapso temporal decorrido desde os exames “in loco” efetuados pela equipe técnica deste Tribunal e a impossibilidade de se atestar, por meio da documentação encaminhada

pela Origem, o cumprimento da determinação exarada no v. Acórdão, entendo, s.m.j., que os autos encontram-se em condições de serem submetidos à elevada apreciação do Nobre Conselheiro Relator, a fim de que, eventualmente, sejam realizadas novas determinações para o deslinde da questão.”

É o Relatório

VOTO

Cuida o presente de auditoria realizada no âmbito da Secretaria Municipal de Transportes com o objetivo de avaliar, dentro do Programa “Mobilidade e Acessibilidade”, a abrangência e efetividade da implantação do Sistema de Bilhetagem Eletrônica cujo escopo foi direcionado para os procedimentos adotados pela SPTrans na fiscalização do referido sistema, com vista à detecção e prevenção de fraudes, abrangendo o exercício de 2006.

De início cumpre informar que após regular instrução processual, a Coordenadoria V apreciou os esclarecimentos apresentados pela Origem e concluiu pela reiteração parcial dos apontamentos feitos no relatório (itens 4, 5, 6 e 7) a saber:

“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 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 desestimulada à 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 realizada por empregados efetivos pertencente 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.”

Os autos foram submetidos ao Plenário que, na 2.754ª Sessão Ordinária de 23/07/2014, prolatou o Acórdão de fls. 140/141, no qual restou decidido que a auditoria atingiu sua finalidade, sendo determinada à Origem a adoção da recomendação proposta pela SFC no sentido de:

"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 SPTrans (e não por empresa terceirizada), de forma a se cumprir o que determina a Lei Municipal nº 13.241/2001, encaminhando também solução quanto ao número insuficiente de componentes das equipes em face da enorme área e locais a serem fiscalizados". (fls. 140/141)

A Origem encaminhou a resposta contendo esclarecimentos acerca dos itens constantes do relatório de auditoria.

A Coordenadoria V quanto as sugestões contidas no venerando Acórdão concluiu que *"permanecerem sem demonstração os quantitativos de pessoal de fiscalização e os estritos limites da atuação dos terceirizados."*

No entanto, quanto às determinações do Pleno entendeu que *"tendo em vista o lapso temporal decorrido desde os exames "in loco" efetuados pela equipe técnica deste Tribunal e a impossibilidade de se atestar, por meio da documentação encaminhada pela Origem, o cumprimento da determinação exarada no v. Acórdão, entendo, s.m.j., que os autos encontram-se em condições de serem submetidos à elevada apreciação do Nobre Conselheiro Relator, a fim de que, eventualmente, sejam realizadas novas determinações para o deslinde da questão."*

A Assessoria Jurídica de Controle Externo e a Secretaria Geral, corroboraram as conclusões precedentes da Subsecretaria de Fiscalização e Controle.

Face ao exposto e com base nas manifestações da Subsecretaria de Fiscalização e Controle, da Assessoria Jurídica de Controle Externo, e da Secretaria Geral, cujos fundamentos adoto como razão de decidir CONHEÇO DA AUDITORIA e dos resultados alcançados em sede de execução de julgado, para fins de registro.

Diante da conclusão da Auditoria no sentido da *"impossibilidade de se atestar, por meio da documentação encaminhada pela Origem, o cumprimento da determinação exarada no v. Acórdão"* deixo de fazer novas determinações.

Cumpridas as formalidades legais arquivem-se os autos.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 05 de julho de 2021.

EDUARDO TUMA
Conselheiro Corregedor