

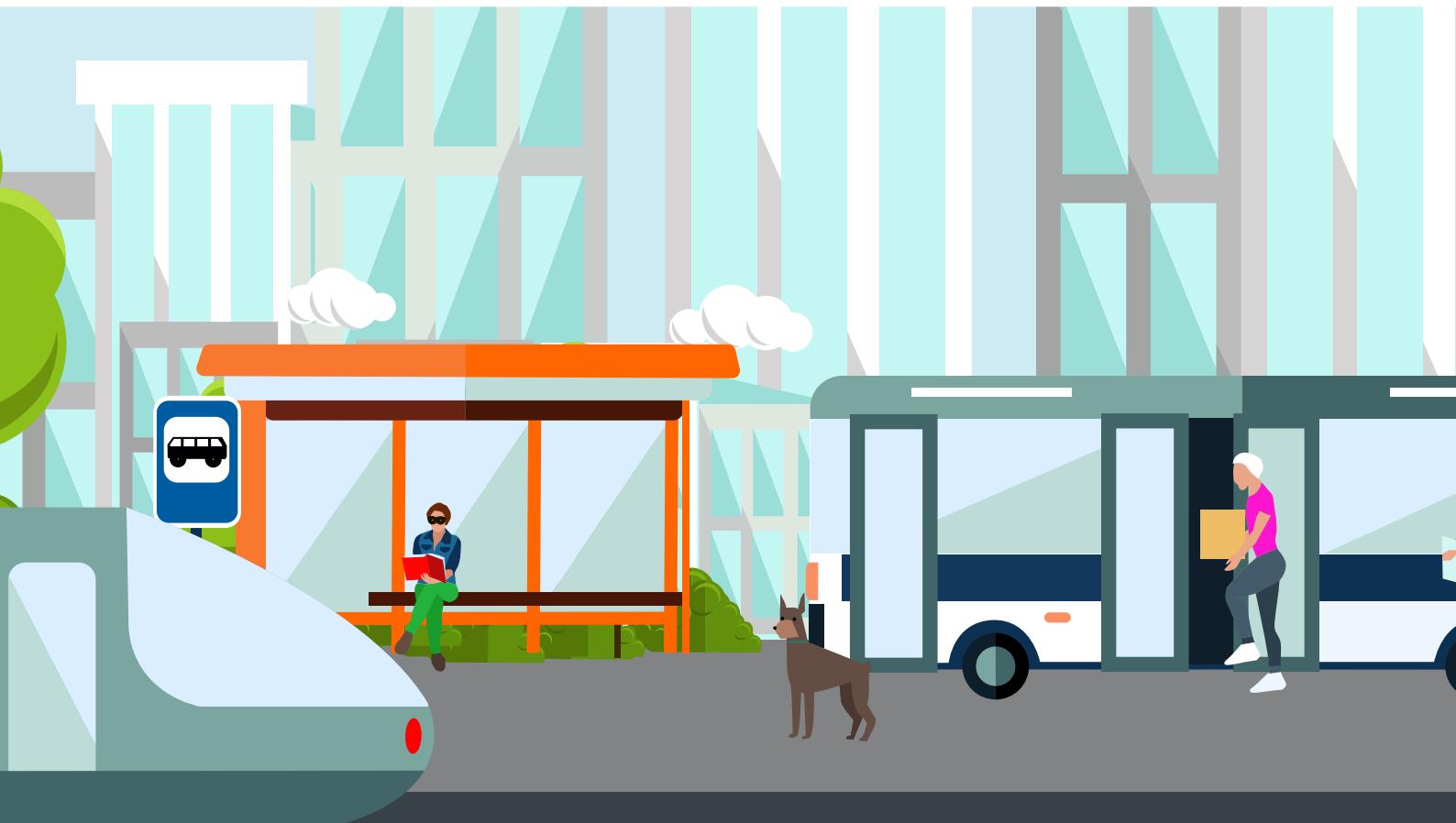


Tribunal de Contas
Mato Grosso

TRIBUNAL DO CIDADÃO

Relatório de Auditoria Operacional

Transporte coletivo urbano de Cuiabá e Várzea Grande





Tribunal de Contas Mato Grosso

TRIBUNAL DO CIDADÃO

Identidade Organizacional

NEGÓCIO

Controle da gestão dos recursos públicos.

MISSÃO

Controlar a gestão dos recursos públicos do Estado e dos municípios de Mato Grosso, mediante orientação, avaliação de desempenho, fiscalização e julgamento, contribuindo para a qualidade e a efetividade dos serviços, no interesse da sociedade.

VISÃO

Ser reconhecido como instituição essencial ao regime democrático, atuando pela melhoria da qualidade da gestão pública e no combate à corrupção e ao desperdício.

VALORES

Justiça: Pautar-se estritamente por princípios de justiça, pela verdade e pela lei, com integridade, equidade, coerência, imparcialidade e imparcialidade.

Qualidade: Atuar com inovação e de forma ágil, tempestiva, efetiva, eficiente e eficaz, com base em padrões de excelência de gestão e de controle.

Profissionalismo: Atuar com base nos princípios e valores éticos e de forma independente, técnica, responsável, proativa, leal e comprometida com a identidade institucional e com o interesse público.

Transparéncia: Disponibilizar e comunicar tempestivamente, em linguagem clara e de fácil acesso, as ações, decisões e atos de gestão do TCE-MT, bem como as informações dos fiscalizados sob sua guarda, no interesse da sociedade.

Consciência Cidadã: Estimular o exercício da cidadania e do controle social da gestão pública.

Corpo Deliberativo

TRIBUNAL PLENO

Presidente

Cons. Antonio Joaquim M. Rodrigues Neto

Vice-Presidente

Cons. Valter Albano da Silva

Corregedor-Geral

Cons. José Carlos Novelli

Ouvidor-Geral

Cons. Waldir Júlio Teis

Integrantes

Cons. Gonçalo Domingos de Campos Neto

Cons. Sérgio Ricardo de Almeida

Cons. Luiz Carlos Azevedo Costa Pereira

1ª CÂMARA

Presidente

Cons. Sérgio Ricardo de Almeida

Integrantes

Cons. José Carlos Novelli

Cons. Waldir Júlio Teis

Cons. Substituto Luiz Carlos Pereira

Cons. Substituta Jaqueline M^a. Jacobsen Marques

Cons. Substituto Moises Maciel

2ª CÂMARA

Presidente

Cons. Gonçalo Domingos de Campos Neto

Integrantes

Cons. Valter Albano da Silva

Cons. Moises Maciel

Cons. Substituto Luiz Henrique M. de Lima

Cons. Substituto Isaías Lopes da Cunha

Cons. Substituto João Batista Camargo Júnior

CONSELHEIROS SUBSTITUTOS

Luiz Henrique Moraes de Lima

Isaías Lopes da Cunha

Luiz Carlos Azevedo Costa Pereira

João Batista Camargo Júnior

Jaqueline M^a. Jacobsen Marques

Moises Maciel

Ronaldo Ribeiro de Oliveira

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Procurador-Geral

Getúlio Velasco Moreira Filho

Procurador-Geral Substituto

Alisson Carvalho de Alencar

Procuradores de Contas

Gustavo Coelho Deschamps

William de Almeida Brito Júnior

Corpo Técnico

Secretaria-Geral do Tribunal Pleno

Ligia Maria Gahyva Daoud Abdallah

Secretaria da Primeira Câmara

Elizabeth Teixeira Sant'anna Padilha

Secretaria da Segunda Câmara

Jean Fábio de Oliveira

Núcleo de Certificação e Controle de Sanções

Ana Karina Pena Endo

Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex)

Bruno Anselmo Bandeira

Secretaria-Adjunta de Desenvolvimento do Controle Externo

Volmar Bucco Júnior

Secretaria-Adjunta de Desenvolvimento do Controle Interno dos Fiscalizados

Gilson Gregório

Secretaria-Adjunta de Avaliação da Qualidade das Atividades do Controle Externo

Rosiane Gomes Soto

Consultoria Técnica

Edicarlos Lima Silva

Secex da 1ª Relatoria – Cons. José Carlos Novelli

Manoel da Conceição da Silva

Secex da 2ª Relatoria – Cons. Valter Albano

Roberto Carlos de Figueiredo

Secex da 3ª Relatoria – Cons. Waldir Teis

Joel Bino do Nascimento Júnior

Secex da 4ª Relatoria – Cons. Domingos Neto

Valdir Cereali

Secex da 5ª Relatoria – Cons. Sérgio Ricardo

Francisney Liberato Batista Siqueira

Secex da 6ª Relatoria – Cons. Moises Maciel

Marlon Homem de Ascenção

Secretaria de Controle Externo de Obras e Serviços de Engenharia

Emerson Augusto de Campos

Secretaria de Controle Externo de Atos de Pessoal e Regime Próprio de Previdência Social

Francis Bortoluzzi

Secretaria de Controle Externo de Auditorias Operacionais

Lidiane Anjos Bortoluzzi

Secretaria de Informações Estratégicas

Victor Augusto Godoy

Corpo de Gestão

Chefe de Gabinete da Presidência

Paulo Vicente Nunes

Secretaria do Sistema de Controle Interno

Élia Maria Antoniêto Siqueira

Secretaria de Articulação Institucional e Desenvolvimento da Cidadania

Cassyra Lúcia Corrêa Barros Vuolo

Secretaria de Apoio às Unidades Gestoras

Naíse Godoy de Campos Silva Freire

Consultoria Jurídica-Geral

Patrícia Maria Paes de Barros

Secretaria-Geral da Presidência

Risodalva Beata de Castro

Secretaria Executiva da Corregedoria-Geral

Marco Aurélio Queiroz de Souza

Secretaria Executiva da Ouvidoria-Geral

Yênes Jesus de Magalhães

Secretaria de Planejamento, Integração e Coordenação

Diógenes Gomes Curado Filho

Subsecretaria de Planejamento, Integração e Coordenação

Julinil Fernandes de Almeida

Subsecretaria de Planejamento, Integração e Coordenação

Rodrigo Ares Barbosa de Mello

Secretaria de Comunicação Social

Américo Santos Corrêa

Diretoria da Escola Superior de Contas

Marina Bressane Spinelli Maia de Andrade

Secretaria Executiva de Orçamento, Finanças e Contabilidade

Eneias Viegas da Silva

Secretaria Executiva de Tecnologia da Informação

Simone Aparecida Pelegrini

Secretaria Executiva de Gestão de Pessoas

Camilla Nardez Rodrigues Pereira

Secretaria Executiva de Administração

Lúcia Maria Taques

Núcleo de Gestão de Contratos, Convênios e Parcerias

Carlos José de Campos

Núcleo de Patrimônio

Marcelo Catalano Corrêa

Núcleo de Expediente

Deise Maria de Figueiredo Preza

Núcleo de Cerimonial

Tânia de Cássia Melo Bosaipo

Copyrith © Tribunal de Contas de Mato Grosso, 2017.

É permitida a reprodução total ou parcial dos textos dessa obra, desde que citada a fonte.

O conteúdo desta obra está disponível no Portal do TCE-MT para download (www.tce.mt.gov.br).

Dados Internacionais para Catalogação na Publicação (CIP)

M433r

Mato Grosso. Tribunal de Contas do Estado

Relatório de auditoria operacional: transporte coletivo urbano de Cuiabá e Várzea Grande / Tribunal de Contas do Estado. – Cuiabá : Publicontas, 2017.

58p. ; 21x29,7 cm ; il.
ISBN 978-85-98587-72-1

1. Auditoria. 2. Transporte de serviço.
3. Transporte público. 4. Terminais de ônibus.
I- Título.

CDU 657.6:656.05

Jânia Gomes
CRB1 2215

EQUIPE TÉCNICA DE AUDITORIA

SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO DE AUDITORIAS OPERACIONAIS

Lidiane dos Anjos Santos.....*Secretaria de Controle Externo de Auditorias Operacionais*

SUPERVISÃO E COORDENAÇÃO:

Saulo Pereira de Miranda e Silva*Auditor Público Externo*

EQUIPE DE AUDITORIA:

Felipe Favoreto Groberio*Auditor Público Externo*

Marcelo Pereira de Silva*Auditor Público Externo*

PRODUÇÃO EDITORIAL

SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO

SUPERVISÃO

Américo Correa*Secretario de Comunicação Social*

EDIÇÃO E PROJETO

Doriane Miloch*Coordenadora da PubliContas*

CAPA

Boanerges Capistrano*Publicitário*

ILUSTRAÇÕES

Thinkstock by Getty Images <<http://www.thinkstockphotos.com/>>

REVISÃO ORTOGRÁFICA

Solange Maria de Barros



Rua Conselheiro Benjamin Duarte Monteiro, nº 1
Centro Político e Administrativo
CEP: 78049-915 – Cuiabá-MT
+55 65 3613-7561
publicontas@tce.mt.gov.br – www.tce.mt.gov.br

Siga:

[TCEMatoGrosso](#)

[@TCEmatogrosso](#)

[TCE Mato Grosso](#)

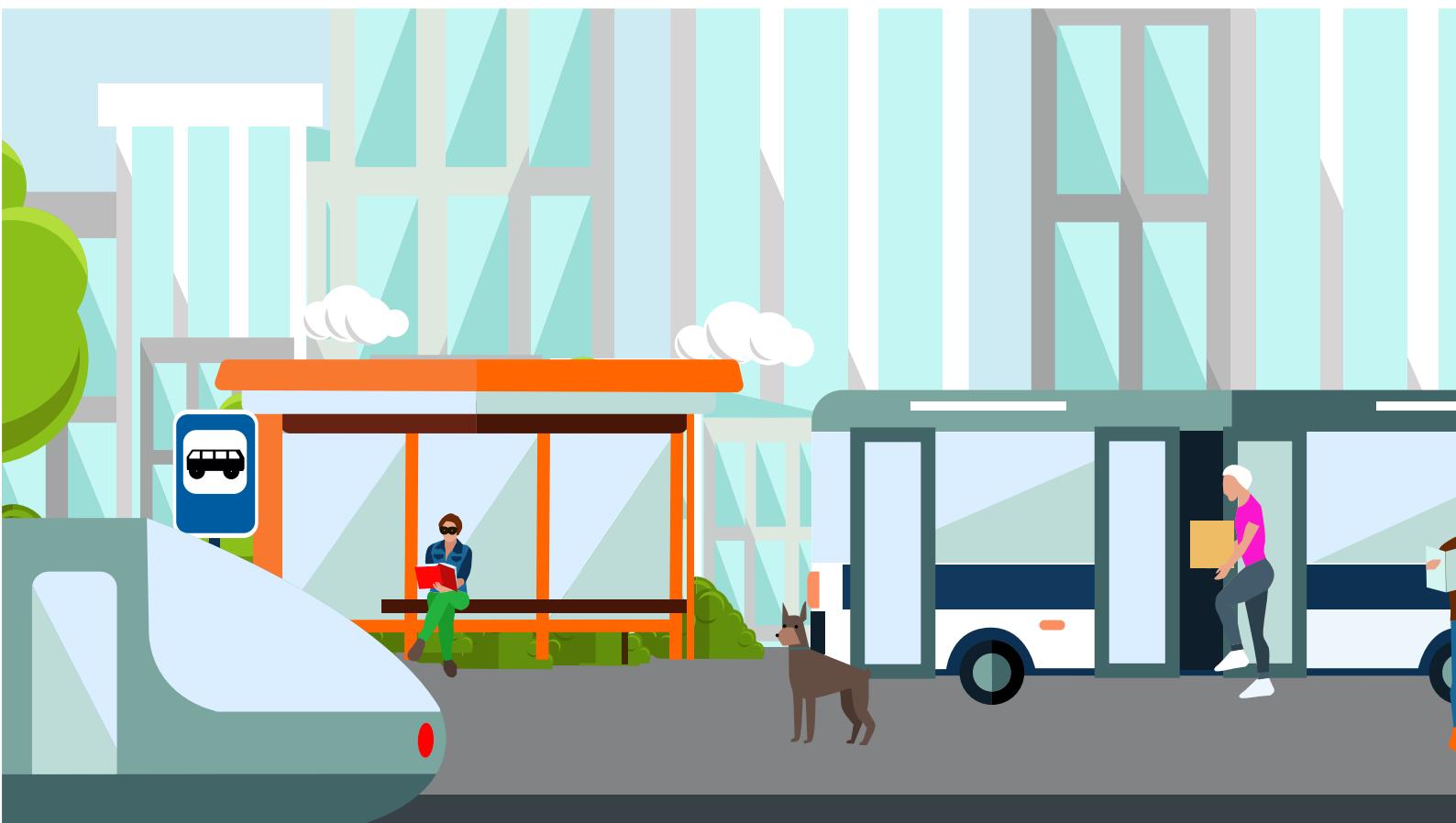


Tribunal de Contas
Mato Grosso

TRIBUNAL DO CIDADÃO

Relatório de Auditoria Operacional

Transporte coletivo urbano de Cuiabá e Várzea Grande



Sumário

Resumo	8
1. Introdução	10
Antecedentes	10
Identificação do objeto de auditoria.....	12
Objetivo e escopo de auditoria	12
Dados e indicadores	12
Materialidade do objeto avaliado	15
2. Gerenciamento da Oferta	16
Panorama identificado em Cuiabá	17
Panorama identificado em Várzea Grande	19
Propostas.....	21
3. Acompanhamento do Desempenho	22
Panorama identificado em Cuiabá	23
Panorama identificado em Várzea Grande	26
Propostas.....	27
4. Controle da Arrecadação	28
Acesso aos dados operacionais e financeiros	28
Panorama identificado em Cuiabá	28
Panorama identificado em Várzea Grande	30
Propostas.....	31

Manutenção da modicidade tarifária	32
Panorama identificado em Cuiabá	32
Panorama identificado em Várzea Grande	34
Fundo Municipal de Trânsito e Transporte.....	36
Panorama identificado em Cuiabá	36
Proposta.....	39
5. Avaliação da qualidade do serviço de transporte.....	40
Diagnóstico e critérios de qualidade	40
Gerenciamento da infraestrutura dos pontos de parada e dos terminais de ônibus	41
Panorama identificado em Cuiabá	41
Panorama identificado em Várzea Grande	44
Propostas.....	48
Medidas adotadas para elevar a qualidade do serviço prestado	49
Ouvidoria do sistema de transporte coletivo.....	49
Panorama identificado em Cuiabá	49
Panorama identificado em Várzea Grande	51
Propostas.....	52
Estabelecimento de indicadores de qualidade	52
Panorama identificado em Cuiabá e Várzea Grande.....	52
Propostas.....	55
6. Conclusão.....	56

Resumo

Este trabalho teve como objetivo avaliar a gestão do sistema de Transporte Coletivo Urbano, em Cuiabá e Várzea Grande, evidenciar as principais causas que afetam a qualidade do serviço, bem como identificar boas práticas e propor ações de melhoria.

A metodologia utilizada envolveu a aplicação de pesquisa quantitativa e qualitativa, utilizando-se de:

- a. consulta documental;
- b. consulta bibliográfica;
- c. consulta à legislação específica;
- d. entrevistas com 400 usuários;
- e. consulta ao Ministério Público;
- f. consulta aos sistemas de informações estaduais e federal; e
- g. aplicação de *checklist* para inspeção física em três terminais de integração e 276 pontos de parada.



Constatou-se que os municípios avaliados não utilizam adequadamente todas as ferramentas necessárias para gerenciar a oferta do transporte. Além disso, identificou-se fragilidades nos procedimentos que apoiam a tomada de decisão da gestão, a partir do acompanhamento da demanda.

A auditoria detectou deficiência no monitoramento do desempenho das empresas que prestam o serviço de transporte coletivo. Verificou-se que não há indicadores de desempenho construídos pelos municípios; a execução do serviço é monitorada de forma ineficiente e os mecanismos de avaliação do desempenho, estabelecidos em contrato, não são observados e regularmente exigidos por prestadores e municípios.

O trabalho também evidenciou fragilidade no controle da arrecadação do sistema de transporte coletivo: os municípios avaliados não possuem acesso amplo aos dados operacionais e financeiros do serviço concedido; não avaliam a integridade dos dados gerados no sistema de transporte; e não possuem instrumentos adequados para gerir a arrecadação das empresas que operam o transporte público.

Por fim, foi avaliada a qualidade do serviço ofertado à população. Identificou-se que os municípios não possuem diagnósticos adequados acerca da situação do sistema de transporte. Além disso, há carência no monitoramento da qualidade do serviço bem como dificuldades para se adotar medidas efetivas para incentivar os operadores a melhorar a qualidade do serviço prestado.

1. Introdução

Antecedentes

Esta auditoria especial, de natureza operacional, foi autorizada pela Presidência e incluída no Plano Anual de Fiscalização do TCE-MT com o objetivo de avaliar os atributos da eficiência, eficácia, economicidade e efetividade do Transporte Coletivo Urbano de Cuiabá e Várzea Grande.

Fundamentado no estudo de normas, estudos técnicos especializados e na bibliografia consultada, um levantamento das áreas de maior relevância para o Transporte Coletivo Urbano foi feito nos municípios avaliados.

Considerando a responsabilidade dos municípios na gestão do Transporte Coletivo Urbano e a importância do tema no cotidiano da população, o objeto da auditoria foi aprovado em consonância com Plano Estratégico 2016-2021 do TCE-MT, com o Plano Anual de Atividades e com a Ordem de Serviço¹ 01/2016, de 30.3.16, da Secretaria de Controle Externo de Auditorias Operacionais. Seu planejamento buscou contemplar as áreas de maior relevância para gestores, controladores e usuários.

Durante a fase de planejamento foram executadas as seguintes atividades:

- a.** seleção e leitura de material bibliográfico;
- b.** revisão da legislação;
- c.** avaliação de indicadores técnicos;
- d.** entrevistas com especialistas no tema;
- e.** reuniões com gestores responsáveis pelo transporte coletivo municipal, representantes de empresas, associações de usuários e Ministério Público;
- f.** elaboração de questões específicas aos municípios;
- g.** elaboração de técnicas de diagnósticos (Análise SWOT²), Diagrama de Verificação de Risco (DVR³) e Diagrama de *Ishikawa*⁴;
- h.** elaboração de matriz de planejamento;
- i.** elaboração de cronograma de auditoria;
- j.** realização de painel de referência com gestores e especialistas, de modo a conferir a lógica da auditoria e a metodologia apresentada na matriz de planejamento;
- k.** elaboração e teste de instrumentos de coleta de dados.

2 Técnica de diagnóstico que visa diagnosticar as forças e fraquezas do ambiente interno do objeto de auditoria e as oportunidades e ameaças do ambiente externo, com o objetivo de identificar as possíveis áreas a investigar.

3 Técnica de diagnóstico, elaborada com base na análise SWOT, que visa identificar efeitos adversos que possam comprometer um processo de gestão.

4 Técnica de diagnóstico que permite identificar causas possíveis e efeitos de determinados problemas por meio de uma estrutura hierárquica.

Identificação do objeto de auditoria

O objeto da auditoria foi o Transporte Coletivo Urbano de Cuiabá e Várzea Grande. Trata-se do transporte público não individual, realizado em áreas urbanas, com objetivo de promover o deslocamento diário dos cidadãos.

Previsto expressamente na Constituição Federal, o transporte de passageiros se caracteriza por ser um serviço público essencial, competindo aos municípios organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão.

Objetivo e escopo de auditoria

Este trabalho teve como objetivo avaliar a gestão do sistema de Transporte Coletivo Urbano, em Cuiabá e Várzea Grande, evidenciar as principais causas que afetam a qualidade do serviço, bem como identificar boas práticas e propor ações de melhoria.

O escopo da auditoria abrangeu o sistema de Transporte Coletivo Urbano operado por meio de concessão, localizadas em Cuiabá e Várzea Grande, de modo a proporcionar o conhecimento da realidade da maioria dos usuários do transporte público.

Ressalta-se que não foram objeto de análise, neste trabalho, as empresas que operam o transporte por meio de permissão, as empresas que operam o transporte coletivo privado, nem o transporte coletivo intermunicipal realizado entre a capital e Várzea Grande.

Esta auditoria operacional dividiu-se nos seguintes eixos de análise:

- a.** gerenciamento da oferta;
- b.** acompanhamento do desempenho;
- c.** controle da arrecadação e
- d.** avaliação da qualidade.

Dados e indicadores

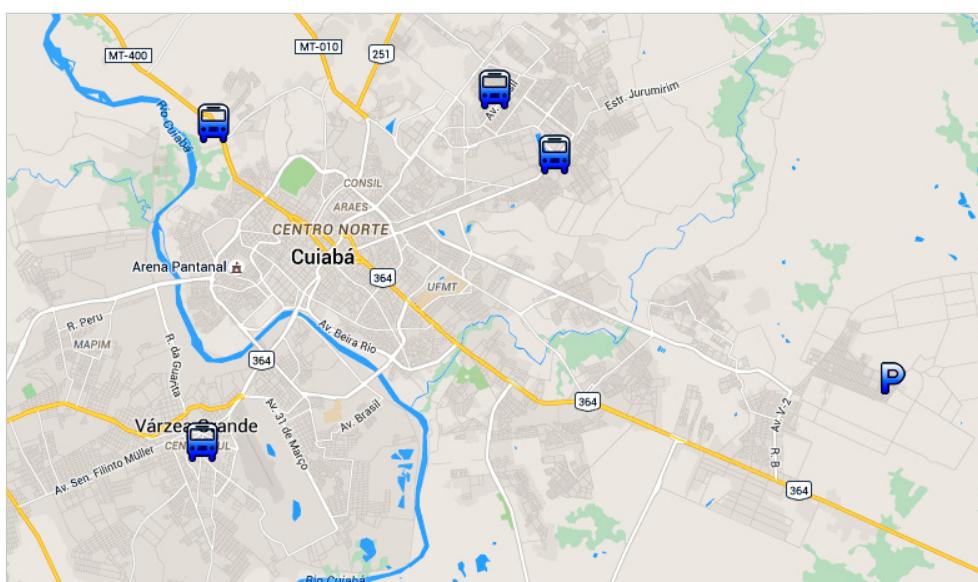
Segundo dados do IBGE, Cuiabá e Várzea Grande têm população estimada de 849.083 pessoas e representam, juntas, 26% do total de residentes no Estado de Mato Grosso em 2015⁵.

O sistema de transporte ,nos dois municípios, conta com cinco terminais, distribuídos em terminais de integração ou ponto final, conforme dados a seguir:

- a. Terminal de integração do CPA I, em Cuiabá;
- b. Terminal de integração do CPA III, em Cuiabá;
- c. Terminal ou ponto final Pedra 90, em Cuiabá;
- d. Terminal ou ponto final Antártica, em Cuiabá; e
- e. Terminal de integração André Maggi, em Várzea Grande.

O sistema é operado por quatro empresas: três em Cuiabá (Expresso Norte Sul, Integração Transportes e Pantanal Transportes); e uma em Várzea Grande (União Transportes), responsável também pelo transporte intermunicipal entre os dois municípios.

Figura 1 – Localização dos terminais



Fonte: extraído do Google Maps.⁶

Em 2016, segundo dados fornecidos pela Secretaria de Mobilidade Urbana de Cuiabá, a frota prevista para atender o sistema de transporte público, operado pelas concessionárias, em Cuiabá, é de 411 veículos, entre frota operacional e reserva.

Em Várzea Grande, no mesmo período, a frota operacional da empresa concessionária é composta por 76 veículos e mais a reserva de quatro veículos, totalizando 80 ônibus utilizados no transporte coletivo urbano.

6 Disponível em <https://www.google.com/maps/d/viewer?mid=1ud3-J43OD7IUIMIGU_jLLG60g3E&hl=pt_BR>.

Tabela 1 – Frota⁷ em Cuiabá e Várzea Grande em 2016

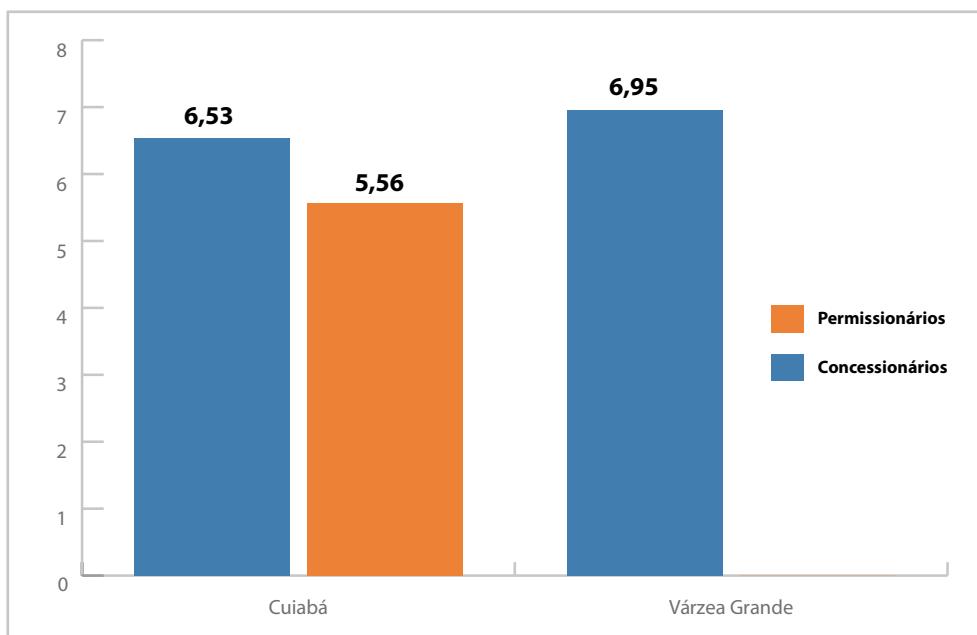
Município	Empresa	Concessão (A) ¹	Permissão (B) ²	Total (A+B)
Cuiabá	Expresso Norte Sul*	122	0	122
	Integração Transportes*	81	0	81
	Pantanal Transportes*	208	0	208
	Setas**	0	59	59
Várzea Grande	União Transportes*	80	0	80
Total		491	59	550

Fonte: produzido pela auditoria com dados da Semob e SMSPMU. (* Empresas concessionárias. ** Empresa permissionária. 1 - Quantidade informada pela Semob e SMSPMU. 2 - Quantidade extraída do cálculo tarifário 2016, informado pela Arsec.)

O transporte público, operado por meio de permissão, existente apenas em Cuiabá, é representado pelo Sindicato das Empresas de Transporte Público Alternativo de Passageiros do Estado de Mato Grosso (Seta), com frota operacional constituída por 56 veículos e reserva formada por mais três veículos.

Em Cuiabá, o sistema de Transporte Coletivo Urbano é composto por 84 linhas, divididas entre as três empresas concessionárias e, em Várzea Grande, a única empresa concessionária opera 28 linhas dentro do município.

De acordo com os dados do cálculo tarifário vigente⁸, a idade média da frota operada pelas empresas concessionárias, em Cuiabá, é de 6,53 anos, enquanto a da frota operada pelos permissionários é de 5,56 anos. Em Várzea Grande, segundo dados informados pela SMSPMU, a idade média alcança 6,95 anos.

Gráfico 1 – Idade média da frota

Fonte: produzido pela auditoria com dados da Semob e SMSPMU.

⁷ Dados coletados em fevereiro de 2016.

⁸ Dados referentes a março de 2016.

Materialidade do objeto avaliado

Conforme dados extraídos da planilha de cálculo tarifário de 2016, a previsão de arrecadação do sistema de Transporte Coletivo Urbano, em Cuiabá e Várzea Grande, por meio de tarifas cobrada dos usuários⁹, atinge R\$ 14.036.746 mensais, alcançando R\$ 168.440.947 ao ano¹⁰.

Desse total, 87,21% remuneram o serviço prestado pelas concessionárias, e o restante, 12,79%, pelos permissionários.

⁹ Os valores apresentados consideram as tarifas arrecadadas por todo o sistema (concessão e permissão).

¹⁰ Os valores totalizam a arrecadação das concessões e permissões.

2. Gerenciamento da Oferta

Achado de auditoria:
Fragilidade nos meios utilizados para gerenciamento da oferta.

De acordo com as informações prestadas, bem como com os dados obtidos por meio das entrevistas com os gestores do sistema de Transporte Coletivo Urbano, a auditoria detectou fragilidade nos meios utilizados para gerenciamento da oferta. Os municípios avaliados não utilizam adequadamente todas as ferramentas necessárias para gerenciar a oferta do transporte.

Segundo o Plano Nacional de Mobilidade Urbana¹¹, a gestão do transporte público pressupõe a criação de metas de atendimento e universalização da oferta, que devem ser monitoradas por meio de indicadores e mecanismos de avaliação sistemáticos e permanentes.

Esses mecanismos devem estar formalmente estabelecidos e têm a função de conferir imparcialidade, agilidade e efetividade nas ações executadas pelo poder público, no atendimento às necessidades da população.

Os regulamentos de execução dos serviços de transporte coletivo de Cuiabá¹² e Várzea Grande¹³ determinam que a especificação do serviço deverá ser realizada por meio do acompanhamento da demanda real de passageiros.

Além disso, os contratos firmados entre o município de Cuiabá e as empresas concessionárias¹⁴ indicam a responsabilidade destas pela execução periódica de estudos da demanda e pela verificação da oferta, mediante procedimentos técnicos amplamente reconhecidos e conforme cronograma anual encaminhado pelo poder concedente.

¹¹ Lei federal nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012.

¹² Decreto municipal nº 3.962, de 22 de março de 2002.

¹³ Decreto municipal nº 23, de 3 de maio de 2005.

¹⁴ Em Cuiabá operam as empresas: Expresso Norte Sul, Integração Transporte e Pantanal Transporte.

Panorama identificado em Cuiabá

Achados de auditoria:

Fragilidades no procedimento de acompanhamento da demanda; limitação dos dados utilizados no gerenciamento da oferta de transporte; e ausência de pesquisas abrangentes sobre a realidade do município.

As evidências coletadas demonstram que o acompanhamento da demanda não ocorre de forma sistematizada e não gera conhecimento histórico consolidado sobre as alterações operacionais efetuadas. Além disso, a ausência de estudos abrangentes e a baixa representatividade dos dados utilizados provocam ações com efeito limitado.

Em Cuiabá, o acompanhamento da demanda ocorre por meio da análise dos dados gerados pelo sistema de bilhetagem, das pesquisas de campo consolidadas pelos BTLs¹⁵, de amostragem realizada pelos agentes de fiscalização da Semob, e da análise das reclamações dos usuários sobre o assunto.

O monitoramento desses dados auxilia na identificação da tendência de utilização pelos diversos grupos de usuários. Do mesmo modo, deve conferir condições para o município avaliar o tamanho da frota existente e as necessidades de adequar os itinerários, horários, frequências e sua infraestrutura de transporte (terminais, pontos finais e pontos de parada).

Um dos principais insumos para acompanhamento da demanda são fornecidos pelos dados de bilhetagem, que são gerados por meio de um sistema eletrônico denominado *Mercury Report Center*. Este sistema utilizado pelas empresas concessionárias é fundamentado em processamento *online* e tem a função de

¹⁵ Boletim de Terminal de Linha.

gerar relatórios, com dados quantitativos, das transações efetuadas. O *Mercury Report Center* é privado e o município tem acesso, com perfil de consulta¹⁶, a dois terminais desse sistema.

Constatou-se, contudo, ausência de mecanismo estruturado para processar e avaliar os dados disponibilizados pelo *Mercury Report Center* e apoiar a tomada de decisão da gestão. Inexiste procedimento estabelecido que indique a forma ou a periodicidade de observação dos BTLs, tampouco o modo que as reclamações dos usuários serão processadas e utilizadas para gerenciar a oferta.

Outra fragilidade identificada se refere à limitação dos dados utilizados. Em relação às reclamações dos usuários, a auditoria pode constatar que os dados são pouco representativos devido ao baixo grau de utilização desses canais de comunicação pelos usuários do transporte público no município.

Ao se avaliar os dados da Ouvidoria-Geral de Cuiabá¹⁷, constatou-se que o número de reclamações recebidas é irrelevante quando comparado com o número de passageiros transportados pelo sistema mensalmente.

Tabela 2 – Representatividade das manifestações recebidas pela Ouvidoria de Cuiabá

Mês	Unidades de passagens registradas	Número de manifestações registradas	% de manifestações em relação às passagens registradas
Outubro/2015	4.936.964	60	0,0012%
Novembro/2015	4.775.992	50	0,0010%
Dezembro/2015	4.281.197	32	0,0007%

Fonte: produzido pela auditoria com dados de bilhetagem eletrônica e dados da Ouvidoria-Geral de Cuiabá.

Embora existam outros canais para que o usuário registre sua reclamação, sugestão ou elogio, como a ouvidoria da MTU¹⁸, não há compartilhamento de informações entre as ouvidorias. Outro dado que chamou atenção foi coletado durante as entrevistas com os usuários: 70,5% dos entrevistados em Cuiabá afirmaram desconhecer os canais para realizar reclamações.

70,5% dos entrevistados em Cuiabá **desconhecem os canais para realizar reclamações**



16 Em Cuiabá existem dois terminais para consulta – um na Semob e um na Arsec.

17 Durante o período de planejamento da auditoria, essa unidade concentrava todas as manifestações sobre o assunto “transporte público no município”. A partir de maio de 2016, a ouvidoria setorial da Semob voltou a funcionar.

18 Associação Matogrossense dos Transportadores Urbanos.

Deve-se também destacar que o município não conta com pesquisas que possibilitem o conhecimento abrangente da necessidade de transporte na cidade nem com metodologia para identificar as demandas potenciais ou reprimidas de passageiros.

Constatou-se que Cuiabá não possui uma pesquisa origem-destino ou outros estudos atualizados acerca do tema. A última pesquisa foi realizada em 2005 e, segundo os especialistas consultados pela auditoria, tem validade de 10 anos. Demonstra-se, portanto, desatualizada como ferramenta auxiliar à tomada de decisão.

A pesquisa origem-destino é um trabalho de escopo amplo e detalhado sobre a mobilidade. Trata-se de uma importante ferramenta para auxílio no gerenciamento da oferta, pois pode demonstrar as necessidades de locomoção da população estudada.

Ademais, as empresas concessionárias não fornecem estudos periódicos da demanda. Esses documentos auxiliariam a gestão municipal no conhecimento da demanda nas diversas localidades e períodos do dia.

Do mesmo modo, observa-se que o procedimento de acompanhamento da demanda não ocorre de forma sistematizada, haja vista não existirem mecanismos e indicadores específicos estabelecidos, normatizados e efetivamente aplicados.

Evidencia-se, portanto, que as ferramentas utilizadas pelo município não são representativas e encontram-se desatualizadas.

Essas fragilidades trazem risco de decisões baseadas em informações imprecisas sobre a oferta de transporte. Há o risco de definições inadequadas e incompletas que provoquem apenas ações pontuais e reativas sobre a demanda.

Panorama identificado em Várzea Grande

Achado de auditoria:

Ausência de procedimentos para acompanhamento da demanda; ausência de indicadores específicos para gerenciamento da oferta de transporte; e ausência de estrutura mínima para execução dessas atividades.

As evidências coletadas demonstram a ausência de mecanismos para gerenciamento da oferta. Na realidade atual, a falta de estrutura (física e de pessoal) impede a execução das atividades de gerenciamento da oferta e provoca decisões sem fundamentação objetiva.

Inexiste metodologia, critérios objetivos, consolidação de dados ou controles sobre alterações da oferta de transporte. Em razão das evidências coletadas,

pode-se afirmar que inexistem condições mínimas para que a SMSPMU¹⁹ gerencie o transporte público de forma adequada.

O gerenciamento da oferta é realizado por meio de reuniões com líderes das comunidades, que solicitam atendimento ou mudança de itinerários, e das propostas fornecidas pela empresa concessionária do serviço²⁰. Essa atividade tem por finalidade adequar a oferta do transporte à demanda dos usuários do município.

Considerando a importância do conhecimento da relação entre a demanda e a oferta na gestão de um sistema de transporte público, a busca por mecanismos que quantifiquem seu comportamento é essencial para o adequado planejamento da oferta.

Nesse contexto, o município de Várzea Grande encontra dificuldades maiores que seu vizinho, Cuiabá, uma vez que o órgão responsável pela gestão do transporte público sequer conta com pessoal técnico específico para analisar dados e exercer atividades de gerenciamento do sistema.

As atividades relativas ao gerenciamento do transporte público compõem o conjunto de atribuições exercidas diretamente pelo Secretário da SMSPMU e de dois assessores, que também cuidam de outros serviços municipais como a iluminação pública e o serviço funerário.

No que se refere especificamente à gestão da oferta, chamou atenção da auditoria a indisponibilidade de instrumentos para o acompanhamento da demanda. O município, por exemplo, não possui acesso instantâneo aos dados de bilhetagem. Igualmente, não conta com pesquisa de origem-destino ou outros estudos que auxiliem na tomada de decisão acerca do gerenciamento da oferta.

Além disso, o município não utiliza outros dados que possibilitem acompanhar as flutuações da demanda e as necessidades de locomoção da sua população. Para obter informações, necessita do auxílio da empresa prestadora do serviço.

A atuação do município, no que se refere ao gerenciamento da oferta, além de não contar com uma rotina ou indicadores específicos estabelecidos, não tem procedimentos estruturados e registros das alterações executadas.

Desse modo, a gestão fica restrita aos dados fornecidos pela empresa concessionária e pelo grupo populacional que possui organização e articulação suficientes para terem suas demandas acolhidas pelo município.

Entre as causas identificadas pela auditoria, ressalta-se a insuficiência de estrutura física, de tecnologia e de pessoal mínimos para o gerenciamento da oferta de transporte.

¹⁹ Secretaria Municipal de Serviços Públicos e Mobilidade Urbana de Várzea Grande

²⁰ União Transportes.

Além disso, a carência de informações adequadas, a baixa qualidade dos dados utilizados e a ausência de procedimentos estabelecidos também contribuem com as dificuldades encontradas pelo município no adequado acompanhamento da demanda.

Por fim, as decisões tomadas, no âmbito da oferta de transporte, ficam comprometidas, pois há risco de decisões baseadas em informações imprecisas e de baixa qualidade. Desse modo, as ações tomadas têm efeito pontual sobre a demanda e caráter reativo, podendo se revelar inadequadas e prejudiciais para os usuários.

Propostas

Por todo o exposto, com o objetivo de qualificar o gerenciamento da oferta e a eficiência do serviço, **propõe-se recomendar à Secretaria Municipal de Mobilidade Urbana (Semob)** que:



1

aprimore os instrumentos utilizados para gerenciamento da oferta de transporte. As ações devem contemplar a utilização de dados atualizados, confiáveis e representativos da demanda, além de procedimentos com critérios objetivos e transparentes e que possibilitem o conhecimento histórico das ações realizadas.

1

estruture o órgão responsável pela gestão do sistema de transporte público (Secretaria Municipal de Serviços Públicos e Mobilidade Urbana – SMSPMU) com os recursos físicos e humanos necessários para desempenho de suas funções institucionais.

Por fim, **propõe-se recomendar à Secretaria Municipal de Serviços Públicos e Mobilidade Urbana (SMSPMU)** que:

1

institua mecanismos para o gerenciamento da oferta de transporte. As ações devem contemplar a utilização de dados atualizados, confiáveis e representativos da demanda, além de procedimentos com critérios objetivos e transparentes e que possibilitem o conhecimento histórico das ações realizadas.

3. Acompanhamento do Desempenho

Achado de auditoria:

Deficiência na fiscalização e no acompanhamento do serviço prestado pelos operadores do transporte coletivo.

A auditoria detectou deficiência no acompanhamento realizado pelos municípios no desempenho das empresas que prestam o serviço de transporte coletivo. Em síntese, foram identificados os seguintes achados: ausência de indicadores de desempenho construídos pelos municípios; monitoramento ineficiente da execução do serviço; e não observância, por prestadores e municípios, dos mecanismos de avaliação do desempenho estabelecidos em contrato e regularmente exigíveis.

A Lei de Concessões²¹ deixa clara as obrigações do ente concedente – nesse caso, do município – ao fixar a necessidade de regulamentação e fiscalização permanente dos serviços prestados.

Por sua vez, no que se refere à contratação do serviço de Transporte Coletivo Urbano, a Política Nacional de Mobilidade Urbana²², em seu artigo 10º, estabelece que o município deverá observar as seguintes diretrizes:

- I – fixação de metas de qualidade e desempenho a serem atingidas e seus instrumentos de controle e avaliação;
- II – definição dos incentivos e das penalidades aplicáveis vinculadas à consecução ou não das metas.

Nesse contexto, por se tratar de um serviço essencial, cabe ao município exercer um controle abrangente, apurando e processando tempestivamente os indicadores de desempenho, no intuito de assegurar que o serviço de transporte público seja adequadamente prestado.

²¹ Lei federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, artigo 29, inciso I.

²² Lei federal nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012.

Panorama identificado em Cuiabá

Achado de auditoria:

Ausência de indicadores de desempenho; e inobservância, por prestadores e município, dos mecanismos de avaliação do desempenho estabelecidos em contrato.

No período de execução deste trabalho, o acompanhamento do desempenho do sistema de transporte público era realizado apenas pela Semob. A atuação da Secretaria ocorria por meio dos agentes de fiscalização alocados em terminais, pontos finais e garagens. Esses agentes tinham como atribuição promover a fiscalização do cumprimento dos parâmetros das Ordens de Serviço e Operação (OSO) e da legislação de transporte do município.

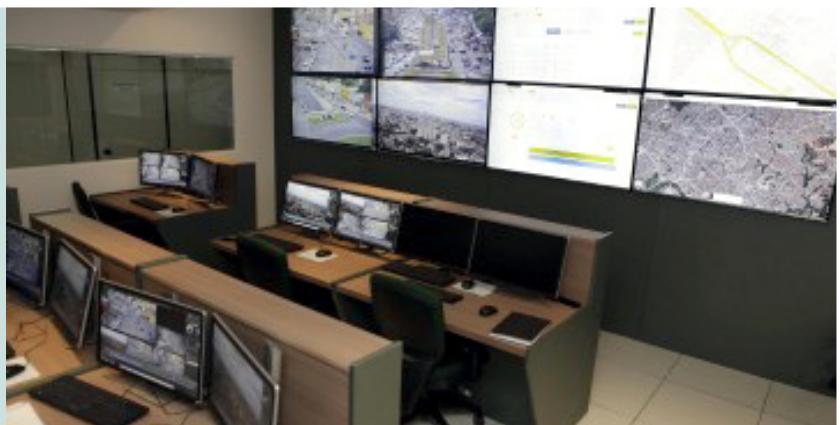
Por sua vez, a Arsec informou que não realizava o controle e a fiscalização do desempenho do sistema de Transporte Coletivo Urbano. Considerando sua criação recente²³, a Agência Reguladora não contava com a estrutura física e de pessoal suficientemente composta para execução desta atribuição.

Nesse contexto, merece destaque a implantação, na Semob, do Centro de Controle de Operações²⁴, que tem o objetivo de fornecer informações em tempo real dos ônibus em circulação no município. Esse controle, quando completamente implementado, proporcionará ao município o conhecimento da localização dos veículos, do cumprimento dos horários e dos trajetos estabelecidos, entre outros dados importantes da operação.

²³ Criada pela Lei complementar municipal nº 374, de 31 de março de 2015.

²⁴ A Central de Controle de Operações teve suas atividades iniciadas em abril de 2016 e, até o término desta auditoria, passava por ajustes para fornecer, integralmente, controle sobre a frota do transporte coletivo.

Foto 1
Central de Controle
de Operações da
Semob



Fonte: extraído do sítio do TCE-MT em matéria relativa à visita da equipe técnica de auditoria à Semob.

Deve-se destacar, contudo, que, mesmo quando a Central de Controle de Operações estiver em total funcionamento, o município apenas conhecerá os parâmetros básicos da operação, haja vista não existir indicadores e metas de qualidade e de desempenho estabelecidos.

Acerca do tema, é importante esclarecer que os indicadores de desempenho caracterizam o grau de alcance dos objetivos planejados para o sistema de transporte. Além disso, servem como alerta para que a gestão do sistema possa identificar divergências em relação ao desempenho planejado. De modo semelhante, auxiliam na adoção de medidas corretivas para melhoria da qualidade do serviço prestado.

Quando questionada sobre esse assunto, a Semob informou que no próximo processo de licitação para o serviço de Transporte Coletivo Urbano, em Cuiabá, em fase interna de construção do edital, seriam previstos indicadores e metas para avaliação da qualidade dos serviços prestados aos usuários.



Outro ponto identificado pela auditoria se refere à falta de acompanhamento do município – e de cumprimento, por parte das empresas concessionárias – de cláusulas contratuais que estabelecem instrumentos de avaliação do desempenho e da qualidade dos serviços prestados.

O contrato estipula que o prazo da concessão somente poderia ser prorrogado, após cinco anos de execução, se a empresa prestadora do serviço obtivesse avaliação satisfatória dos serviços prestados. Contudo, constatou-se que não houve apresentação dessa avaliação e, mesmo assim, o contrato foi prorrogado.

Do mesmo modo, o contrato prevê a realização de pesquisas de opinião junto aos usuários para aferir a satisfação com a qualidade e o desempenho do serviço. Essas pesquisas nunca foram apresentadas ou exigidas pelo município às empresas concessionárias do transporte público.

O panorama identificado reflete a deficiência do município no acompanhamento do desempenho das empresas concessionárias, que deveria possuir estrutura de pessoal adequada às suas necessidades e utilizar metas e indicadores de desempenho como ferramenta para assegurar que o serviço de transporte público fosse adequadamente prestado.

A fragilidade do processo de planejamento fundamenta o panorama identificado neste trabalho, pois não foram adequadamente previstos, nessa fase, os objetivos, indicadores e metas para balizar as decisões e o acompanhamento do transporte.

Igualmente, a deficiência na fiscalização exercida sobre a concessão propiciou a execução de um serviço que não atendeu aos comandos de avaliação de qualidade estabelecidos em contrato.

As consequências para essa situação se refletem na redução da qualidade do serviço prestado. Do mesmo modo, há prejuízo para a gestão da concessão, que não possui critérios objetivos para escolha das empresas, na eventual expansão do serviço ou para adotar medidas corretivas, com a finalidade de fazer cumprir as cláusulas contratuais.

Há deficiências do município no acompanhamento do serviço prestado pelas empresas concessionárias, que deveria possuir estrutura adequada e utilizar metas e indicadores de desempenho para assegurar a qualidade do transporte público



Panorama identificado em Várzea Grande

Achado de auditoria:

Ausência de indicadores e de rotinas para acompanhamento do desempenho das empresas concessionárias; ausência de estrutura mínima para monitoramento da execução do transporte público.

Em função da deficiência na estrutura física, de tecnologia e de pessoal da Secretaria Municipal de Serviços Públicos e Mobilidade Urbana de Várzea Grande, **inexiste acompanhamento do desempenho do transporte público**.

Nesse sentido, a SMSMU informou que não possui indicadores e metas de qualidade formalmente estabelecidos. Por parte da empresa concessionária, também inexistem relatórios ou documentos relativos ao acompanhamento do desempenho do serviço.

Constatou-se, ainda, que nem mesmo os dados básicos da operação são acompanhados (por exemplo, cumprimento do horário das viagens e número de viagens realizadas). Esses dados são registrados e monitorados exclusivamente pela empresa concessionária que, por sua vez, não envia qualquer relatório consolidado acerca da operação para o município.

Respalda essa ausência de acompanhamento a constatação, durante a execução da auditoria, de que não havia nenhum representante da SMSMU no terminal André Maggi para fiscalização dos dados operacionais ou do cumprimento das Ordens de Serviço e Operação.

Por todo o exposto, evidenciou-se que, em Várzea Grande, inexiste acompanhamento do desempenho do sistema de transporte público, ficando o conhecimento dos dados da operação exclusivamente com a empresa concessionária.

Nesse sentido, cabe ressaltar que o município não cumpriu com sua responsabilidade de fixar indicadores e metas de desempenho para controlar o sistema de transporte coletivo.

O panorama apontado se fundamenta na falta de estrutura física e de pessoal da SMSMU para exercer suas atribuições. Essa condição é fundamental para a gestão do sistema de transporte coletivo e deve ser promovida por meio da alocação de pessoal qualificado para planejar e fiscalizar as atividades relativas ao transporte público no município e, entre estas, promover mecanismos de acompanhamento do seu desempenho.

A situação atual provoca prejuízos às funções de planejamento e fiscalização do sistema de transporte e isso reflete na redução da qualidade do transporte coletivo urbano de Várzea Grande.



Propostas

Por todo o exposto, e considerando as atribuições institucionais da Secretaria Municipal de Mobilidade Urbana (Semob) e da Agência Municipal Regulação de Serviços Públicos Delegados (Arsec), **propõe-se recomendar à Prefeitura de Cuiabá que:**

- 1** estruture a Agência Municipal Regulação de Serviços Públicos Delegados (Arsec) e a Secretaria Municipal de Mobilidade Urbana (Semob), em conformidade com as competências conferidas em lei, com os recursos financeiros e humanos necessários para o execução de suas atribuições institucionais.
- 2** implemente mecanismo de acompanhamento do desempenho das empresas concessionárias. A ação deve prever fixação de metas de qualidade e desempenho a serem atingidas e seus instrumentos de controle e avaliação, assim como a definição dos incentivos e das penalidades aplicáveis vinculadas à consecução ou não das metas.

Propõe-se **recomendar à Prefeitura de Várzea Grande** que:

- 1** estruture o órgão responsável pela gestão do sistema de transporte público (Secretaria Municipal de Serviços Públicos e Mobilidade Urbana – SMSPMU) com os recursos físicos e humanos necessários para desempenho de suas funções institucionais.

Propõe-se **recomendar à Secretaria Municipal de Serviços Públicos e Mobilidade Urbana (SMSPMU)** que:

- 1** implemente mecanismo de acompanhamento do desempenho das empresas concessionárias. A ação deve prever fixação de metas de qualidade e desempenho a serem atingidas e seus instrumentos de controle e avaliação, assim como a definição dos incentivos e das penalidades aplicáveis vinculadas à consecução ou não das metas.

A adoção das recomendações propostas trará melhoria da qualidade do serviço prestado, com o consequente aumento da satisfação do usuário. Propiciará, de modo semelhante, o fortalecimento do marco regulatório do transporte público nos municípios avaliados.

4. Controle da Arrecadação

Achado de auditoria:

Dificuldade no acesso aos dados operacionais e financeiros do sistema de transporte coletivo urbano; fragilidade na execução de medidas que garantam a modicidade tarifária; ausência de pagamento das obrigações contratuais e legais por parte das empresas operadoras do Sistema de Transporte Coletivo Urbano.

Acesso aos dados operacionais e financeiros

Panorama identificado em Cuiabá

Achado de auditoria:

Não acesso integral às informações operacionais e financeiras das concessionárias.

Em Cuiabá, o sistema eletrônico utilizado para monitorar a demanda de usuários, denominado *Mercury Report Center*, também é utilizado para dar ao município informações de natureza operacional e financeira.

Contudo, embora a arrecadação do sistema de transporte coletivo possa ser monitorada pelo sistema de bilhetagem, o município não tem acesso aos balanços patrimoniais, às demonstrações de resultado do exercício e a outros demonstrativos financeiros das concessionárias do sistema de transporte coletivo urbano.

Outra constatação, nesse quesito, se refere à ausência de acompanhamento dos custos da operação pelo município. O modelo existente demonstra fragilidade, pois os custos que compõem o cálculo da tarifa são avaliados pelo município e informados pelas concessionárias somente no momento que antecede sua revisão.

São causas da situação encontrada: a ausência de medidas adotadas pelo município para exigir que as empresas cumpram com seu dever de informar os dados relevantes da operação; e a carência de estrutura do órgão atualmente responsável pelo acompanhamento dos dados financeiros da operação.

Desse modo, há o desconhecimento, pelo ente concedente, dos custos reais do transporte público, impedindo a definição de um valor tarifário aderente ao sistema estabelecido pelo município.

O município
não tem acesso
aos balanços patrimoniais, às
demonstrações de resultado do exercício
e aos demonstrativos financeiros das
concessionárias do sistema de transporte
coletivo urbano



Panorama identificado em Várzea Grande

Achado de auditoria:
Ausência de acesso pelo município às informações operacionais e financeiras da concessionária.

De acordo com a Lei Municipal nº 2.194, de 6 de junho de 2000, art. 9º, § 1º, o poder público deve manter cadastro da operadora dos serviços de transporte público contendo os dados relativos à administração, contabilidade, recursos técnicos, econômicos e financeiros acessíveis à fiscalização municipal.

As evidências coletadas, de forma contrária, demonstram a ausência de acesso pelo município às informações operacionais e financeiras da concessionária. Constatou-se que não há acompanhamento dos dados de bilhetagem eletrônica e que o município não dispõe das informações contábeis e financeiras da concessão²⁵.

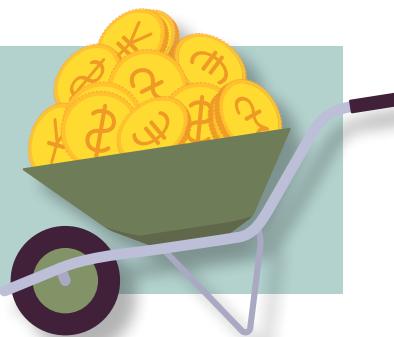
Segundo os dados colhidos pela auditoria, o conhecimento dos dados de bilhetagem pelo município somente ocorre quando a SMSPMU solicita à empresa operadora. Inexiste terminal de consulta ao sistema de acompanhamento da bilhetagem eletrônica no órgão responsável pelo transporte público em Várzea Grande.

Do mesmo modo, afirmou-se não possuir acesso às demonstrações contábeis da concessionária. Mesmo após demandado pela auditoria a solicitação destes demonstrativos, a concessionária não apresentou tais documentos ao município²⁶.

Outro fato relevante nesse contexto é que o contrato de concessão²⁷, cláusula 27, §2º, obriga o poder concedente a manter controle atualizado da evolução dos custos referentes aos itens da planilha de cálculo da tarifa.

Nesse sentido, evidenciou-se que a SMSPMU não tem controle nem acompanha os custos do transporte coletivo. Os dados utilizados para a revisão do valor da tarifa são enviados, sem análise prévia do município, ao Corecon/MT²⁸, que efetua os estudos para definição da tarifa.

A Secretaria Municipal **não tem**
controle nem acompanha os custos do
transporte coletivo



²⁵ Respostas aos Ofícios nº 79/2016/AOP, item 8 e nº 107/2016/AOP, item 14.

²⁶ Esse fato representou uma limitação à análise dos dados operacionais e financeiros do transporte público e ensejará proposta de representação de natureza interna.

²⁷ Cláusula 27º, § 2º – Contrato de concessão entre a Prefeitura de Várzea Grande e a União Transportes Ltda.

²⁸ Conselho Regional de Economia de Mato Grosso (Corecon-MT).

Entre as causas para o panorama identificado está a falta de estrutura física e de pessoal, que impede a SMSPMU de executar suas atribuições institucionais e promover o acompanhamento dos dados operacionais e financeiros do sistema de transporte coletivo. Como efeito, tem-se o risco de se estabelecer uma tarifa que não reflete a realidade dos custos e receitas do transporte.

Propostas

Por todo o exposto e considerando as atribuições institucionais da **Secretaria Municipal de Mobilidade Urbana (Semob)** e da **Agência Municipal Regulação de Serviços Públicos Delegados (Arsec)**, propõe-se recomendar à **Prefeitura de Cuiabá** que:



1

implemente mecanismos para garantir o acesso amplo e tempestivo aos dados operacionais e financeiros das empresas operadoras do sistema de transporte coletivo.

Propõe-se recomendar à **Prefeitura de Várzea Grande** que:

1

estuture o órgão responsável pela gestão do sistema de transporte público (Secretaria Municipal de Serviços Públicos e Mobilidade Urbana – SMSPMU) com os recursos físicos e humanos necessários ao desempenho de suas funções institucionais.

Por fim, propõe-se recomendar à **Secretaria Municipal de Serviços Públicos e Mobilidade Urbana (SMSPMU)** que:

1

implemente mecanismos para garantir o acesso amplo e tempestivo aos dados operacionais e financeiros das empresas operadoras do sistema de transporte coletivo.

O benefício esperado pelo cumprimento das recomendações sugeridas é que, conhecendo os custos do transporte, seja cobrada uma tarifa pública justa dos usuários.

Manutenção da modicidade tarifária

Achado de auditoria:

Ausência de exploração da receita com publicidade nos ônibus; evasão de receita nos terminais e nos ônibus e fraude na utilização das gratuidades concedidas aos usuários.

Panorama identificado em Cuiabá

Achado de auditoria:

Fragilidade no controle e monitoramento das gratuidades concedidas.

A auditoria contatou a evasão da receita tarifária, que consiste no uso não remunerado do transporte público, de forma irregular, por usuários que deveriam pagar pelo serviço. Foram observadas evasões nos terminais e nos ônibus.

Verificou-se que usuários entram nos terminais do CPA I e CPA III sem pagar a tarifa. Em uma das visitas realizadas, num intervalo de dez minutos, foi possível identificar oito usuários do transporte coletivo entrando no terminal do CPA III sem pagar a tarifa.

Conforme relatos de funcionários e fiscais dos terminais, é comum a entrada de passageiros nos dois terminais sem o pagamento de tarifa. Embora haja fiscais da Semob, fiscais das concessionárias e, por vezes, policiais militares nos terminais, as evasões continuam ocorrendo sem a aplicação de medidas efetivas para coibir essa prática.

Ressalta-se que a execução de medidas que evitem ou mitiguem o acesso de usuários, sem pagamento nos terminais, envolve a necessária articulação de ações a serem desenvolvidas pelas empresas concessionárias, o município e o Estado que tem responsabilidade pela segurança pública.

Por sua vez, **estudos realizados pelas empresas concessionárias demonstram a existência de evasão de receita também nos ônibus**. Segundo os dados apresentados²⁹, compostos por acompanhamentos diários dos itinerários das três empresas operadoras do transporte público em Cuiabá, o valor anual que deixa de ser arrecadado pelo sistema de transporte público é estimado em R\$ 2.500.000,00³⁰.

²⁹ Dados levantados pela Expresso Norte Sul, em maio de 2016, e pela Pantanal e Integração, em junho de 2016.

³⁰ O valor apresentado é calculado com base nos estudos realizados pelas empresas concessionárias, que coletaram dados entre o período de uma semana e um mês, estimado para o período de um ano.

Tabela 3 – Evasão mensal de passagens nos ônibus em Cuiabá

Evasões	Passagens	% de evasões
57.978	4.484.076	1,29%

Fonte: produzido pela auditoria com dados das concessionárias.

Considerando a ausência de estudos ou levantamentos acerca das evasões ocorridas nos terminais, e diante de sua efetiva ocorrência, pode-se afirmar que o valor que deixa de ser arrecadado pelo sistema de transporte público é maior que o valor estimado.

É importante destacar que os usuários que se utilizam desse artifício – burlar o sistema para não pagar pelo transporte – são suportados por todos os outros que pagam regularmente a tarifa, tornando-a mais cara que o necessário.

Outra constatação se refere à fragilidade no controle e monitoramento das gratuidades concedidas. O cadastro do município está desatualizado acarretando prejuízo ao sistema de transporte coletivo.

Por força de lei, os idosos têm direito ao cartão intitulado “melhor idade”. Esse cartão dá direito à gratuidade da passagem ao beneficiário, que pode utilizá-lo quantas vezes necessitar.

No entanto, confrontando a relação de idosos cadastrados no sistema da MTU e a relação do obituário do Sisobi³¹ identificou-se 632 usuários que continuam cadastrados como beneficiários de gratuidade, mesmo após o seu óbito.



A utilização de procedimentos para controle e monitoramento das gratuidades concedidas, com mecanismos para identificação e proteção contra fraudes, são necessários para o equilíbrio do sistema de transporte e viáveis do ponto de vista econômico, haja vista que o percentual de gratuidades no município alcança proporção relevante.

Em função da relevância do número de benefícios concedidos, o município de Cuiabá deve manter mecanismo de controle sobre as gratuidades a fim de evitar possíveis fraudes que venham a prejudicar a manutenção do Sistema de Transporte Coletivo.

³¹ Sistema Informatizado de Controle de Óbitos do Ministério da Previdência Social (Sisobi).

Nesse sentido, entre as causas identificadas para esse cenário, pode-se destacar:

- a. a deficiência na fiscalização ao acesso nos ônibus e nos terminais (evasões);
- b. o elevado e crescente número de gratuidades concedidas;
- c. a deficiência na fiscalização das gratuidades; e, por fim,
- d. a ausência de fiscalização da exploração da atividade econômica de publicidade e propaganda.

Panorama identificado em Várzea Grande

Achado de auditoria:

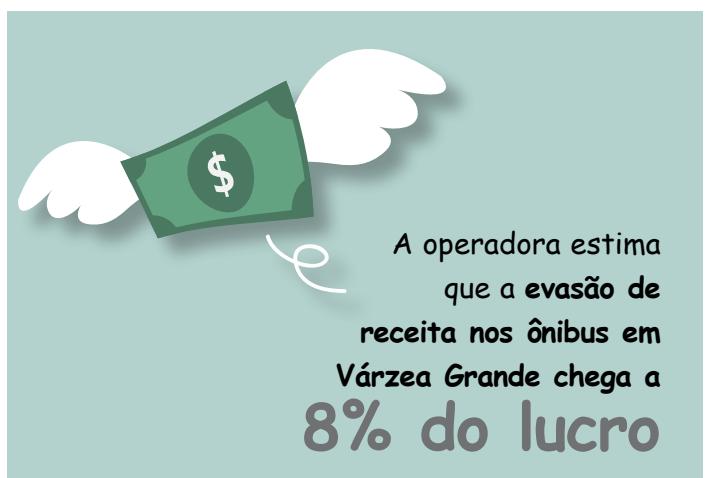
Não adoção de medidas para garantir modicidade à tarifa cobrada dos usuários do transporte público; não exploração da receita proveniente de publicidade nos veículos, abrigos e terminais; e ausência de mecanismos para controle e avaliação das gratuidades concedidas..

Identificou-se, segundo informação da União Transporte Ltda, que o valor cobrado, em junho de 2016, pelo serviço de propaganda foi de R\$ 180,00 por cada veículo. Segundo a concessionária, foi arrecadado o valor de R\$ 6.600,00 naquele mês³².

Considerando que existem 80 ônibus em operação, em Várzea Grande, observa-se um não aproveitamento de 43 veículos. Ou seja, o município pode arrecadar R\$ 172.800,00 por ano.

Conforme lei municipal, a destinação de receitas próprias de publicidade, em equipamentos do sistema, devem ser destinadas para o exercício das funções relativas à gestão do sistema de transporte público, fato que não ocorre, pois esta receita é destinada à concessionária.

Outra evidência identificada, segundo documento coletado em entrevista, demonstra que a empresa operadora estima evasão de receita nos ônibus em Várzea Grande em 8% do lucro da concessionária³³. Atenta-se que não foi possível quantificar os valores das evasões devido à limitação de auditoria, uma vez que a auditoria não teve acesso às demonstrações financeiras.



³² Valor do serviço prestado em 37 ônibus.

³³ Ofício nº 337/SMSPMU/2016.

Desse modo, foram identificadas algumas causas para a fragilidade na execução de medidas que garantam a modicidade tarifária. Identificou-se, em primeiro lugar, ausência de fiscalização da exploração econômica da publicidade e propaganda. Em segundo lugar, constatou-se deficiência nos procedimentos de fiscalização relacionados às evasões de receitas. E por último, identificou-se deficiência na fiscalização das gratuidades.

As fragilidades apontadas revelam a insuficiência das medidas adotadas para contribuir com a modicidade tarifária e a evasão de receitas.

Propostas

Por todo o exposto e, considerando as atribuições institucionais da Secretaria Municipal de Mobilidade Urbana (Semob) e da Agência Municipal Regulação de Serviços Públicos Delegados (Arsec), propõe-se recomendar à **Prefeitura de Cuiabá** que:

- 
- 1** implemente procedimentos que propiciem modicidade às tarifas cobradas dos usuários do transporte público. Os procedimentos devem conter, no mínimo, a exploração de receitas acessórias e a proteção contra fraudes na concessão de gratuidades e contra a evasão de receitas.

Propõe-se recomendar à **Prefeitura de Várzea Grande** que:

- 1** estruture o órgão responsável pela gestão do sistema de transporte público (Secretaria Municipal de Serviços Públicos e Mobilidade Urbana – SMSPMU), com os recursos físicos e humanos necessários para desempenho de suas funções institucionais.

No mesmo sentido, propõe-se recomendar à **Secretaria Municipal de Serviços Públicos e Mobilidade Urbana (SMSPMU)** que:

- 1** implemente procedimentos que propiciem modicidade às tarifas cobradas dos usuários do transporte público. Os procedimentos devem conter, no mínimo, a exploração de receitas acessórias, a proteção contra fraudes na concessão de gratuidades e contra a evasão de receitas.

O benefício esperado pelo cumprimento das recomendações propostas é que os municípios de Cuiabá e Várzea Grande executem medidas que contribuam com a modicidade tarifária.

Fundo Municipal de Trânsito e Transporte

Panorama identificado em Cuiabá

Achado de auditoria:

Não pagamento das concessionárias pelas infrações cometidas em desacordo com a legislação municipal de transporte; e desconsideração (por parte do município) da vinculação dos recursos pertencentes ao Fundo Municipal de Trânsito e Transporte (FMTU).

Segundo dados apurados pela auditoria, as empresas que operam o transporte coletivo não pagam pelas infrações cometidas em desacordo com a legislação municipal de transporte e não há, por parte do município, respeito à vinculação dos recursos pertencentes ao Fundo Municipal de Trânsito e Transporte.



Conforme estabelecido no Decreto Municipal nº 3.963, de 22.3.02, deverá ser exigido das concessionárias o pagamento de quantia fixa para a delegação da concessão do serviço de transporte coletivo e de pagamento mensal por veículo da frota.

Esses valores devem ser revertidos para o Fundo Municipal de Trânsito e Transporte e utilizados em obras de infraestrutura de apoio à operação e execução do serviço público de transporte coletivo.

Do mesmo modo, as receitas provenientes da cobrança de penalidades pecuniárias aplicadas por infração à legislação de transporte público e as multas aplicadas por infração à regulamentação de ordenamento da circulação e uso do sistema viário municipal devem ser destinadas ao FMTU³⁴.

De acordo com os dados fornecidos pela Semob, desde 2010, foram aplicadas 8.994 infrações contra as empresas que operam o transporte coletivo em Cuiabá. O valor correspondente alcançou, em 2016, R\$ 7.064.679,00.

Tabela 4 – Resumo das infrações aplicadas aos operadores do SPTC em Cuiabá

Ano ¹	Infrações aplicadas	Valor
2010	1.198	R\$ 539.790,30
2011	3.332	R\$ 4.406.630,03
2012	588	R\$ 301.215,05
2013	1.039	R\$ 357.003,83
2014	1.102	R\$ 538.722,80
2015	1.364	R\$ 761.359,47
2016	371	R\$ 159.957,52
Total	8.994	R\$ 7.064.679,00

Fonte: produzido pela auditoria com dados da Semob. (1- Os dados de 2016 foram atualizados até o mês de maio.)

Contudo, em consulta realizada na base de dados da Secretaria de Fazenda, identificou-se que, de 2010 a 2016, **apenas R\$ 34.978,37 (0,5% do total) foram pagos pelas empresas** que operam o transporte coletivo.

Destaca-se também o valor registrado como crédito oriundo de infrações na base de dados do município. No mesmo período, constatou-se que apenas R\$ 2.476.410,25 (35,05% do total) foram registrados como crédito recebido ou recebível pelo município das três empresas concessionárias do transporte coletivo.

Tabela 5 – Créditos de infrações das concessionárias do SPTC registrados em Cuiabá

Infrações pagas	Infrações em aberto	Infrações executadas	Total
R\$ 34.978,37	R\$ 1.798.131,25	R\$ 643.300,63	R\$ 2.476.410,25

Fonte: produzido pela auditoria com dados da Secretaria Municipal de Fazenda de Cuiabá.

A diferença existente entre o valor total das multas aplicadas pela Semob no período (R\$ 7.064.679,00), conforme demonstrou a tabela 4, e o valor total dos créditos originados de infrações registradas pela Secretaria Municipal de Fazenda (R\$ 2.476.410,25), de acordo com a tabela 5, foi igual a R\$ 4.588.268,75.

Parte da diferença apontada existe devido à suspensão judicial das infrações fundamentadas em ação promovida pelas empresas concessionárias, que questionavam a constitucionalidade das infrações aplicadas, com base no Decreto Municipal nº 4.214/2004. Contudo, segundo apurado pela auditoria, inexiste consolidação de dados que comprovem ser essa a única causa para esse cenário.

O Fundo Municipal de Trânsito e Transporte **deixou de receber R\$ 6.342.750,95**

O FMTU tem o objetivo de financiar os programas e projetos que visem ao desenvolvimento do trânsito e transporte municipal. O recurso poderia custear as necessárias adequações na infraestrutura de pontos de parada e terminais, conferindo acessibilidade aos usuários portadores de deficiência ou mobilidade reduzida.

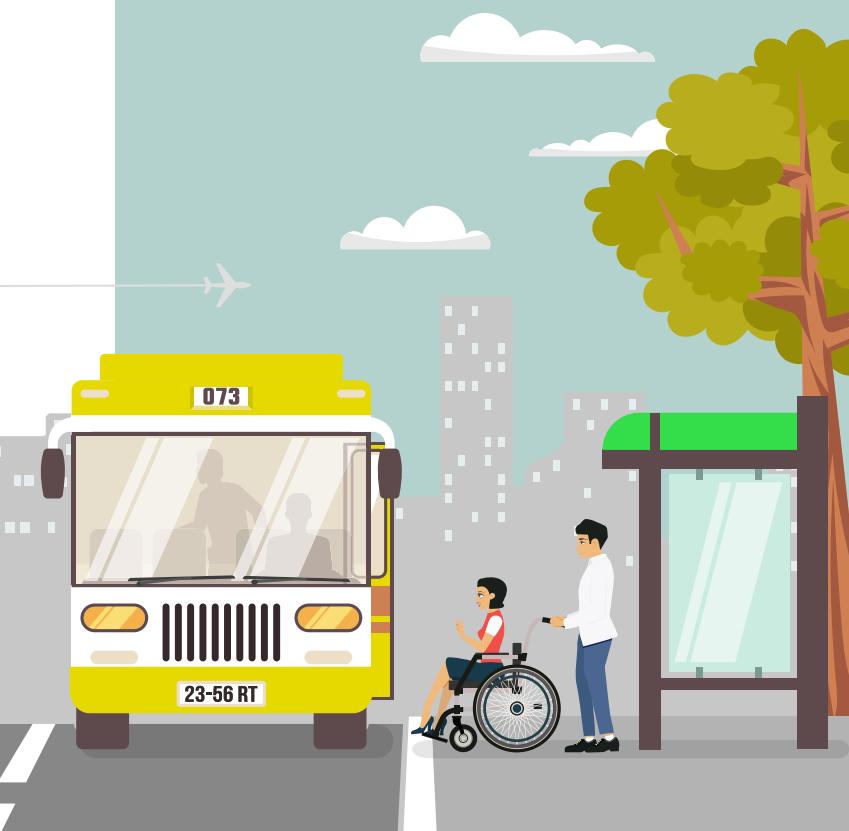
Outro dado relevante se refere ao desrespeito à vinculação dos recursos do Fundo Municipal de Trânsito e Transporte. O município não destina os recursos oriundos de multa e de taxa de outorga à conta do FMTU.

De acordo com os dados levantados pela auditoria, o Fundo Municipal de Trânsito e Transporte deixou de receber R\$ 6.342.750,95 relativo à taxa de outorga, no período entre janeiro de 2015 e junho de 2016.

O FMTU tem por objetivo financeirar os programas e projetos que visem ao desenvolvimento do trânsito e transporte municipal e a destinação de seus recursos, em finalidade diversa da prevista em lei, traz prejuízo ao desempenho operacional da Semob, ao gerenciamento e à qualidade do transporte público.

Nesse contexto, o recurso do FMTU poderia custear as necessárias adequações na infraestrutura de pontos de parada e terminais, conferindo acessibilidade aos usuários portadores de deficiência ou mobilidade reduzida.

O panorama descrito é causado pela fragilidade dos mecanismos de governança que, se bem aplicados, garantiriam a identificação transparente e a correta destinação dos recursos vinculados ao Fundo Municipal de Trânsito e Transporte.





Proposta

Por todo o exposto, propõe-se determinar à **Prefeitura de Cuiabá** que:

- 1** assegure a identificação clara, objetiva e transparente dos recursos destinados ao Fundo Municipal de Trânsito e Transporte e sua correta aplicação nos moldes previstos na legislação municipal (LC nº 21/95 e Lei nº 3.580/96)¹.

1 - Lei municipal complementar nº 21, de 22 de dezembro de 1995, e Lei 3.580 de 26 de julho de 1996.

O benefício esperado pelo cumprimento da recomendação proposta é o aumento dos recursos financeiros aplicados em projetos que visem ao desenvolvimento do transporte coletivo e a qualificação do controle sobre o serviço prestado.

5. Avaliação da qualidade do serviço de transporte

Achado de auditoria:

Não atendimento aos critérios de qualidade para a prestação do serviço de transporte; fragilidade no monitoramento e na avaliação do serviço executado pelas concessionárias; fragilidades nas condições de prestação do serviço de transporte - condições inadequadas de conforto, segurança, limpeza e conservação nos terminais e nos pontos de parada -; não adequação da frota; inexecução de obrigações previstas em edital e em contrato de concessão; e fragilidade nas medidas adotadas pelo município para elevar a qualidade do serviço prestado.

Diagnóstico e critérios de qualidade

Por meio da análise documental e da inspeção física realizada, a auditoria identificou que inexiste diagnóstico adequado sobre a qualidade do serviço prestado aos usuários, bem como não há atendimento integral aos critérios de qualidade normatizados.

Foram identificadas fragilidades no monitoramento da infraestrutura dos pontos de parada e dos terminais de ônibus e inexecução de obrigações previstas em edital e em contrato de concessão.

Na avaliação realizada foram também evidenciadas condições inadequadas de conforto, segurança, limpeza e conservação nos terminais e nos pontos de parada, bem como inadequação da frota ao que foi estabelecido em edital de licitação.

Gerenciamento da infraestrutura dos pontos de parada e dos terminais de ônibus

Panorama identificado em Cuiabá

Achado de auditoria:

Deficiências na infraestrutura do Sistema de Transporte Coletivo em Cuiabá; e não atendimento aos critérios de qualidade para a prestação do serviço de transporte.

Na análise dos documentos solicitados e de acordo com inspeção física realizada, ficou evidenciado que:

- a.** inexiste monitoramento e avaliação das condições de infraestrutura dos pontos de parada;
- b.** inexistem levantamentos que indiquem os pontos de parada que necessitam de manutenção ou reformas, substituições de itens, ampliação ou instalações de novos abrigos;
- c.** há fragilidades no acompanhamento da execução de obrigações previstas em contrato de concessão do transporte coletivo urbano.

De acordo com o edital de Concorrência Pública nº 004/02, Seção 7, item 5, p. 3, cada empresa concessionária deve:

- a.** instalar 25 abrigos ao ano;
- b.** instalar 25 postes de identificação ao ano; e
- c.** realizar a manutenção de 500 abrigos e postes de identificação ao ano.

Considerando o período entre o início da concessão e o exercício de 2016, as empresas concessionárias³⁵ deveriam construir ao menos 1.050 abrigos.

Ocorre que, atualmente, dos 2.219 pontos de parada existentes, somente 28,30% apresentam abrigos³⁶ para os usuários. Por outro lado, dados da Semob revelam que há um *déficit* de 500 abrigos³⁷ de ônibus em Cuiabá.



Destaca-se que nessa estimativa não foram consideradas a manutenção dos abrigos existentes e a instalação e a manutenção dos postes de identificação.

Dados da Ouvidoria Geral do Município de Cuiabá³⁸ revelam que, dentre as reclamações realizadas pelos usuários do transporte coletivo, a falta de cobertura dos pontos de parada (abrigos) é a segunda na lista de reclamações.

Apesar de identificadas deficiências na estrutura física de pontos de parada de avenidas de grande circulação, constatou-se que as maiores demandas de infraestrutura dos pontos de parada concentram-se nas regiões mais afastadas do centro da cidade.

³⁵ Em Cuiabá são três empresas que operam o transporte coletivo: Pantanal Transportes, Integração Transportes Ltda e Expresso Norte Sul.

³⁶ O município tem 628 pontos com cobertura – os denominados abrigos.

³⁷ Conforme justificado pela secretaria, os pontos de parada de desembarque de origem centro/bairro não necessitam de abrigos, tendo em vista que os usuários desembarcam e seguem o para seu destino final.

³⁸ Resposta ao Ofício nº 40.

Por meio das inspeções foi evidenciada a falta de manutenção dos abrigos, dos postes de identificação e dos terminais de ônibus. No que se refere aos pontos de parada de Cuiabá ficou constatado que:

- a. 11,5% dos abrigos de ônibus não tinham banco para os usuários;
- b. 19% dos pontos de parada não tinham superfície revestida (calçada para os usuários);
- c. em 36% dos pontos de parada as condições de limpeza eram ruins (existência de mato, entulho, lixo ou esgoto em um raio de 10 metros);
- d. 49% dos abrigos não apresentavam boas condições estruturais (presença de rachaduras, infiltrações ou depredações);
- e. 75,4% dos abrigos apresentavam poluição visual por meio de anúncio publicitário não regulamentado; e
- f. em 92% dos abrigos não havia lixeira próximo ao ponto de parada.

Acerca dos terminais de integração da capital – terminal CPA I e terminal CPA III – foram constatadas as seguintes deficiências:

- a. **Terminal CPA I** – vazamento de esgoto; goteiras; falta de material de limpeza; más condições de limpeza; obstáculos para locomoção devido à presença de ambulantes; ausência de bebedouro; má estado de conservação dos banheiros; e insuficiência no número de lixeiras;
- b. **Terminal CPA III** – infiltrações; quantidade insuficiente de bancos; má estado de conservação dos banheiros; obstáculos para locomoção devido à presença de ambulantes; e ausência de bebedouro.

Como causa das deficiências identificadas, destaca-se a ausência de normas e de procedimentos com critérios objetivos para diagnosticar e acompanhar a estrutura física, o que compromete a realização de melhorias e o acompanhamento da infraestrutura dos pontos de parada e terminais de ônibus.

Por outro lado, a ausência de fiscalização das cláusulas contratuais eleva o grau de descumprimento das obrigações previstas no edital e no contrato de concessão quanto à manutenção de pontos de parada e terminais pelas empresas.

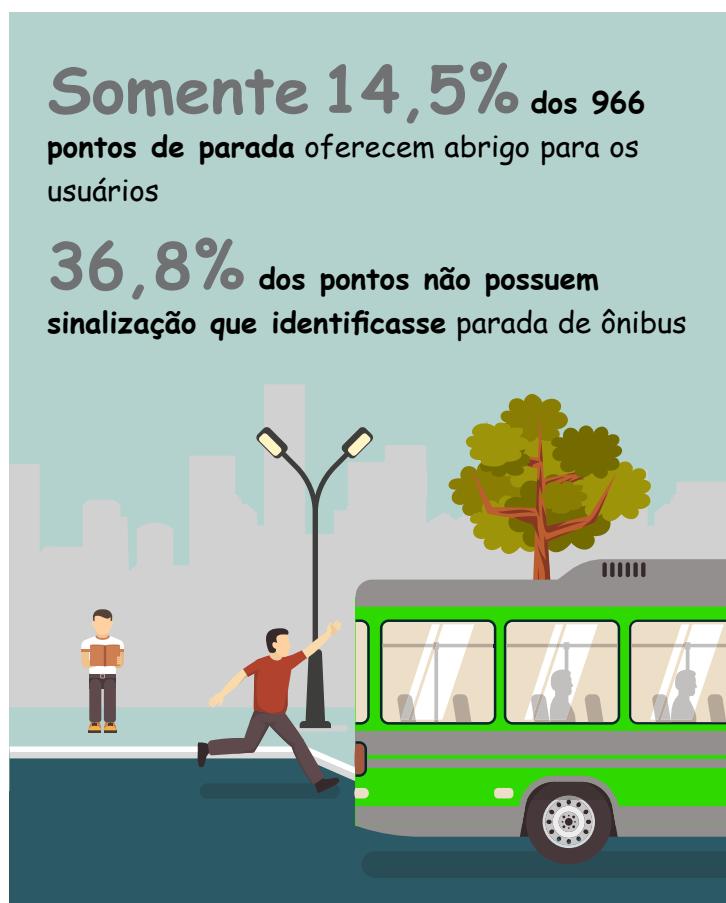
De modo semelhante, a ausência de planejamento e gerenciamento eleva o número de abrigos com localização e dimensionamento que não atendem à demanda de usuários do transporte coletivo.

Panorama identificado em Várzea Grande

Achado de auditoria:

Deficiências na infraestrutura do Sistema de Transporte Coletivo em Várzea Grande; e não atendimento aos critérios de qualidade para a prestação do serviço de transporte.

Constatou-se, contudo, que dos 966 pontos de parada³⁹ existentes no município, somente 14,5% oferecem abrigo para os usuários⁴⁰.



Como situação ideal, foi considerado que todos os pontos de parada tenham, ao menos algum tipo de identificação visual disponível aos usuários, seja por meio de abrigos ou placas de identificação.

No entanto, nas inspeções realizadas, verificou-se que em 36,8% dos pontos de parada não havia nenhum tipo de sinalização que identificasse aquele local como um ponto de acesso. Essa situação apresentou-se como empecilho ao uso do transporte coletivo pelos usuários não habituais.

Em Várzea Grande não foi possível quantificar o número de pontos de parada com abrigo que deveriam existir, pois a auditoria teve limitação para acessar o edital de licitação de concessão.

Por meio das inspeções físicas realizadas foi possível averiguar que os usuários de Várzea Grande convivem diariamente com a falta de abrigos nos pontos de parada e com a falta de sinalização dos pontos de acesso ao transporte coletivo urbano.

Além disso, ficou evidente que a oferta de pontos de parada não tem como critério estudo sobre a demanda de usuárias nos diferentes pontos de acesso ao transporte público coletivo.

³⁹ Entrevista realizada com o operador do transporte coletivo urbano.

⁴⁰ Resposta ao Ofício nº 20, item 11.

No município, os critérios utilizados para instalação e localização dos pontos de parada são determinados de acordo com requerimento feito pela população ao Município⁴¹.

Ainda, na execução do trabalho observou-se a existência de abrigos, com cobertura e sinalização, em locais de pouca utilização pelos usuários. Por outro lado, foram constatados locais mais demandados no centro da cidade sem abrigos e sinalização, identificando o local como um ponto de acesso ao transporte coletivo urbano.

Foto: Equipe de auditoria do TCE-MT

Foto 2

Ponto de parada
sem abrigo e sem
sinalização



Foto: Equipe de auditoria do TCE-MT

Foto 3

Ponto de parada
com abrigo e
sinalização, em local
de pouca utilização



Fonte: auditoria - fotos das inspeções físicas realizadas

Em Várzea Grande, de acordo com a SMSPMU, as intervenções na infraestrutura do sistema de transporte são realizadas em atendimento às demandas advindas de reclamações/sugestões colhidas pela Ouvidoria do município. Após analisadas, as reclamações são repassadas à concessionária para as intervenções necessárias⁴².

41 Resposta ao Ofício 79/2016/AOP, item 14.

42 Resposta da SMSPMU ao ofício 79, item 12.

Considerando, contudo, que o número de reclamações recebidos pela Ouvidoria é inexpressivo⁴³ frente ao total de usuários, há insuficiência de dados para tomada de decisão. Considerando o período entre dezembro de 2015 e fevereiro de 2016, existiram somente quatro reclamações registradas na Ouvidoria (1,33 reclamações/mês).

Sobre o terminal de ônibus André Maggi, o município não possui diagnóstico de infraestrutura. No que tange aos pontos de paradas, igualmente inexiste levantamento sobre as condições de infraestrutura⁴⁴.

Ademais, além da falta de instalação de novos pontos de parada, ficou evidenciada a falta de manutenção dos abrigos e dos postes de identificação.

Por meio de inspeção física averiguou-se que a infraestrutura dos pontos de parada e dos terminais não proporciona uma prestação de serviço de qualidade aos usuários. Foi constatado que:

- a.** 20,3% dos abrigos de ônibus não tinham banco para os usuários;
- b.** 31,6% dos pontos de parada não tinham superfície revestida;
- c.** 30,7% dos pontos de parada apresentavam condições ruins de limpeza (existência de mato, entulho, lixo ou esgoto em um raio de 10 metros);
- d.** 33,3% dos abrigos não apresentavam boas condições estruturais (presença de rachaduras, infiltrações ou depredações);
- e.** 38,5% dos abrigos apresentavam poluição visual por meio de anúncio publicitário não regulamentado; e
- f.** 91,5% dos abrigos não tinham lixeira.

Em relação ao terminal de ônibus André Maggi, foram constatadas:

- a.** infiltrações;
- b.** condições precárias de limpeza;
- c.** bancos em condições insuficientes para os usuários;
- d.** banheiros em mau estado de conservação e de limpeza; e
- e.** existência de anúncio publicitário não regulamentado.

Além das condições inadequadas de conforto, na inspeção foi também identificada a superlotação⁴⁵ do terminal.

A esse respeito, dados de entrevista realizada com os gestores da SMSPMU revelaram que o terminal foi concebido, em 2004, para uma capacidade de atendimento diário de 20 mil passageiros. Em 2016, contudo, atendeu a uma demanda de 80 mil passageiros por dia – quatro vezes maior que sua capacidade.

43 Foram registradas quatro reclamações entre dezembro de 2015 e fevereiro de 2016. Cabe salientar que foram solicitados os registros da ouvidoria em 2014, 2015 e 2016.

44 Resposta ao Ofício 79, item 13.

45 O terminal André Maggi foi inaugurado em maio de 2004. O terminal foi construído com capacidade de atendimento diário de 20 mil passageiros, porém a demanda atual, 12 anos depois, é de 80 mil passageiros dia.

Foto: Equipe de auditoria do TCE-MT

Foto 4

Superlotação no Terminal André Maggi



Foto: Equipe de auditoria do TCE-MT

Foto 5

Ponto de parada em más condições de utilização pelo usuário



Fonte: auditoria – fotos das inspeções físicas realizadas.

Assim como em Cuiabá, as maiores demandas de infraestrutura foram identificadas nas regiões mais afastadas do centro da cidade.

Como principal causa das fragilidades identificadas, constatou-se a ausência de estrutura física e de pessoal para o exercício da gestão e da fiscalização do transporte coletivo urbano de Várzea Grande.

Além disso, a ausência de normas ou procedimentos com critérios objetivos para diagnosticar e acompanhar a estrutura física do sistema de transporte coletivo compromete o planejamento do município.

Por efeito, tem-se a insatisfação dos usuários devido à falta de conforto e à inadequada conservação do sistema de transporte coletivo.

Propostas

Dado o exposto, propõe-se recomendar à **Secretaria Municipal de Mobilidade Urbana (Semob)** que:

- 
- 1 implemente procedimentos para diagnosticar e acompanhar a estrutura física dos pontos de parada, terminais e frota do sistema de transporte coletivo, mediante critérios objetivos de avaliação;

Propõe-se recomendar à **Prefeitura de Várzea Grande que:**

- 1 estruture o órgão responsável pela gestão do sistema de transporte público (Secretaria Municipal de Serviços Públicos e Mobilidade Urbana – SMSPMU), com os recursos físicos e humanos, necessários para desempenho de suas funções institucionais.

De igual modo, propõe-se recomendar à **Secretaria Municipal de Serviços Públicos e Mobilidade Urbana (SMSPMU)** que:

- 1 implemente procedimentos para diagnosticar e acompanhar a estrutura física dos pontos de parada, terminais e frota do sistema de transporte coletivo, mediante critérios objetivos de avaliação;

Com a implementação dessas recomendações, almeja-se o cumprimento do contrato de concessão; o acompanhamento das intervenções na infraestrutura do Sistema de Transporte; e a melhoria das condições de conforto aos usuários do transporte coletivo.

Medidas adotadas para elevar a qualidade do serviço prestado

Nesse item foi avaliado se o município exerce sua função de ouvidoria para receber e dar encaminhamento às solicitações de informações, bem como às reclamações, denúncias e sugestões dos usuários. Foi também verificado se o município utiliza indicadores de qualidade para aferir o serviço prestado aos usuários.

Ouvidoria do sistema de transporte coletivo

Panorama identificado em Cuiabá

Achado de auditoria:

Fragilidades na função de ouvidoria exercida pelos municípios e desconhecimento, por parte de 70,5% dos usuários, dos meios necessários para obter informações ou para realizar denúncias, reclamações e sugestões sobre o transporte coletivo.

De acordo com dados recebidos da Ouvidoria-Geral município⁴⁶, em 2015, foram registradas 477 reclamações acerca do transporte coletivo urbano.

Na análise dos dados enviados pela Ouvidoria-Geral do município, observou-se que o número de reclamações dos usuários é irrelevante quando comparado à ouvidoria da EPTC de Porto Alegre⁴⁷.

Tabela 6 – Reclamações registradas na Ouvidoria do Município de Porto Alegre

Índice de reclamações gerais 2015					
Mês	CARRIS	CONORTE	STS	UNIBUS	SISTEMA
Jan	11.139	15.639	9.561	12.009	11.648
Fev	6.006	11.087	5.599	7.031	6.910
Mar	9.050	15.174	7.854	9.894	9.799
Abr	13.758	19.379	10.281	12.065	13.010
Mai	17.372	19.860	10.311	14.009	14.228
Jun	14.919	19.672	9.968	12.500	13.235
Jul	23.579	19.427	12.972	17.870	17.322
Ago	23.292	21.094	11.985	20.466	17.537
Set	28.858	21.867	12.998	24.882	19.779
Out	25.025	18.175	13.769	23.025	18.591
Nov	25.016	23.321	14.479	18.402	19.122
Dez	22.492	20.311	10.755	17.590	16.041
MÉDIA	18.376	18.750	10.878	15.812	14.769

Fonte: Empresa Pública de Transporte e Circulação – EPCT⁴⁸.

⁴⁶ Resposta ao Ofício nº 40/16/AOP.

⁴⁷ Cabe ressaltar que a população de Porto Alegre é três vezes maior que a de Cuiabá.

⁴⁸ Disponível em: <http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/eptc/usu_doc/indice_de_reclamacoes.pdf>.

Foi constatado que além do número reduzido de registro de reclamações e sugestões (cerca de 40 mensais), o município não avalia e nem classifica as informações recebidas dos usuários: não dispõe de uma compilação de dados que identifique o número de reclamações por empresa e por linhas de ônibus; e não identifica os principais motivos que originaram as reclamações.

Essa ausência de levantamento de dados impossibilita que o órgão gestor execute ações de fiscalização pontuais nas empresas e nas linhas com maior número de reclamações e de demandas dos usuários. De igual modo, impossibilita que os dados sejam utilizados para a melhoria da gestão do transporte coletivo.

Entre as causas identificadas, a auditoria apurou que ausência de divulgação ostensiva das atividades fiscalizatórias do órgão gestor nos pontos de parada, nos terminais, nos ônibus e nos sítios da internet compromete o controle social exercido pelos usuários.

70,5% dos usuários desconhecem os meios para realizar denúncias, reclamações e sugestões ou obter informações sobre o transporte coletivo



Por efeito, ficou constatado, por meio das entrevistas, que 70,5% dos usuários desconhecem os meios para realizar denúncias, reclamações e sugestões ou obter informações sobre o transporte coletivo.

Por outro lado, entre os usuários que afirmaram conhecer os meios para realização de reclamações, denúncias e sugestões, há a procura da Associação Mato-grossense dos Transportadores Urbanos (MTU). Nesse caso, o município não acompanha o grau de resolutividade das reclamações registradas.

Nesse sentido, o controle social exercido pelos usuários do transporte coletivo resta comprometido. Além disso, eleva o grau de insatisfação dos usuários que não possuem a sua disposição informações suficientes e tempestivas sobre a utilização do transporte coletivo urbano.

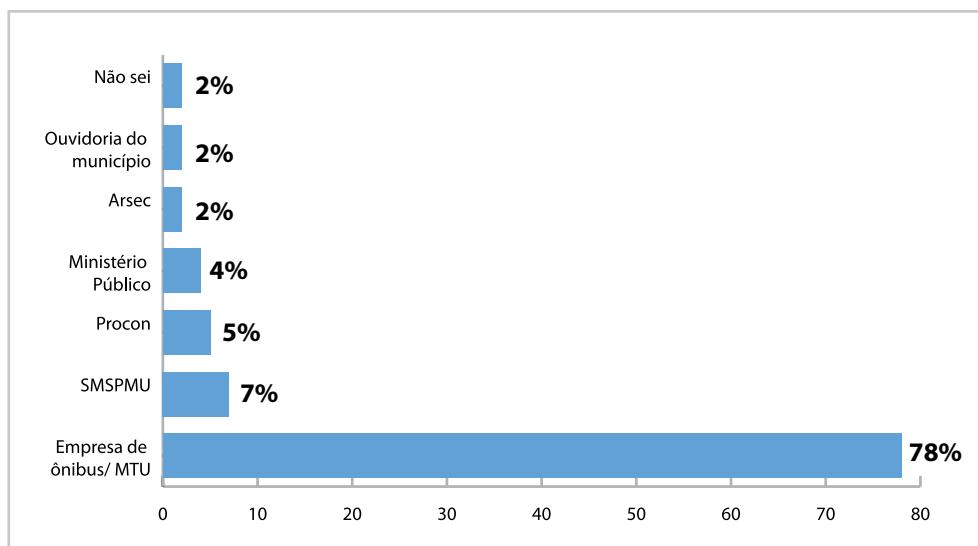
Panorama identificado em Várzea Grande

Em Várzea Grande, a Ouvidoria-Geral do Município é o órgão responsável para fornecer informações, receber reclamações, denúncias ou sugestões sobre o transporte coletivo.

Em relação ao município de Várzea Grande⁴⁹, dados recebidos da ouvidoria revelam que, entre dezembro de 2015 e fevereiro de 2016, foram registradas quatro reclamações sobre o transporte coletivo urbano.

Por meio de entrevista realizada com os usuários do transporte coletivo, constatou-se que 59% dos usuários desconhecem os meios para obter informações ou fazer denúncias, reclamações e sugestões. Dentre aqueles que afirmam conhecer os meios para realização de reclamações, 78% dos entrevistados indicam que procurariam a MTU como o local específico para direcionamento de reclamações, conforme demonstra o gráfico.

Gráfico 2 – Local indicado pelos usuários para realização de reclamações



Fonte: entrevista com usuários.

Na execução da auditoria evidenciou-se também o não compartilhamento de informações entre a Ouvidoria da MTU e a Ouvidoria-Geral de Várzea Grande. Desse modo, inexiste acompanhamento do grau de resolutividade das demandas encaminhadas para Ouvidoria da MTU.

Entre as causas identificadas, identificou-se que o município não realiza uma divulgação ostensiva da atividade fiscalizatória do município nos pontos de parada, nos terminais, nos ônibus e nos sítios da *internet*.

Por efeito, há prejuízo ao controle social exercido pelos usuários do transporte e a não coleta de informações relevantes para a melhoria da gestão do transporte público.

Propostas

Dado o exposto, propõe-se recomendar à **Secretaria Municipal de Mobilidade Urbana (Semob)** que:



1

institua mecanismos que garantam o exercício do controle social, incluindo a integração de dados da ouvidoria da MTU.

Igualmente, sugere-se recomendar à **Secretaria Municipal de Serviços Públicos e Mobilidade Urbana (SMSPMU)** que:

1

institua mecanismos que garantam o exercício do controle social, incluindo a integração de dados da ouvidoria da MTU.

Com a implementação dessa recomendação, espera-se alcançar a efetividade do controle social e um melhor subsídio ao processo fiscalizatório exercido pelo órgão gestor.

Estabelecimento de indicadores de qualidade

Panorama identificado em Cuiabá e Várzea Grande

Achado de auditoria:

Não utilização de indicadores de qualidade para aferir o serviço executado pelas empresas concessionárias do transporte coletivo urbano em Cuiabá e Várzea Grande.

Na avaliação dos contratos de concessão, a auditoria identificou que não houve previsão, de forma clara e objetiva, de quais seriam os critérios, os indicadores, as fórmulas e os parâmetro de avaliação da qualidade do serviço prestado pelas empresas concessionárias.

Dentre os indicadores de desempenho para avaliar o serviço executada pelas empresas, a auditoria identificou métricas exequíveis e de fácil apuração e medição, como:

- a. índice de reclamações dos usuários registrado nos canais de comunicação do município;
- b. índice de veículos reprovados em vistorias realizadas pelo Município;
- c. índice de ocorrências de infrações de trânsito;
- d. índice de cumprimento das viagens programadas;
- e. índice de autuações por infrações à legislação de transporte.

Inobstante à inexistência de apuração de indicadores de qualidade, a auditoria simulou, a partir de dados informados pelo Detran-MT e de dados informados pela Semob, indicadores relativos às ocorrências de infrações à legislação de trânsito e às autuações por infrações à legislação do transporte público, levando em consideração os critérios de apuração de indicadores de qualidade utilizados pela prefeitura de Porto Alegre⁵⁰.

O indicador “c” – índice de ocorrência de infrações de trânsito – demonstra o grau de infrações cometidas pelas empresas, nos últimos 12 meses, que não foram objetivo de justificativa ou e de ação suspensiva em relação à frota de veículo de cada empresa. Pode ser calculado da seguinte forma:

$$\text{Índice de Infrações no Trânsito} = \frac{\text{Quantidade de Infrações Registradas no Trânsito}}{\text{Frota Operante das Concessionárias} \times 12 \text{ meses}}$$

Tabela 7 – Cálculo do índice de ocorrências de infrações de trânsito com valores de referência de 2015

Empresas concessionárias	Total de Infrações de Trânsito	Frota Operante	Índice de Infrações de Trânsito
Expresso Norte Sul	440	122	30%
Integração Transportes	44	81	5%
Pantanal Transportes	21	208	1%

Fonte: produzido pela auditoria com dados do Detran/MT.

Nesse sentido, supondo que fosse estabelecido, em contrato de concessão, um índice admissível de 10%⁵¹ no número de registro de infrações de trânsito, a Empresa Expresso Norte Sul estaria operando com um índice três vezes superior ao limite, colocando em risco a segurança dos passageiros e da população.

⁵⁰ Edital de Concorrência Pública nº 1/2015, Anexo IV – Institui o Sistema de Avaliação da Qualidade do Serviço de Transporte Coletivo por Ônibus de Porto Alegre.

⁵¹ Conforme é o caso desse índice estabelecido em Porto Alegre.

Deve-se também destacar que ao se avaliar esse indicador isoladamente, constata-se um comportamento distinto entre as três empresas: a empresa Norte Sul apresenta um indicador de qualidade inferior às demais contratadas – 30 vezes pior que a empresa Pantanal e seis vezes pior que a empresa Integração.

O indicador “e” – índice de autuações por infrações à legislação do transporte – demonstra o número de infrações aplicadas, nos últimos 12 meses, pelo descumprimento às normas que regulam a operacionalização do transporte coletivo em relação à frota de veículos de cada empresa.

$$\text{Índice de Autuações} = \frac{\text{Quantidade de Autuações emitidas pelo Órgão Gestor}}{\text{Frota Operante das Concessionárias} \times 12 \text{ meses}}$$

Tabela 8 – Cálculo do índice de autuações por infrações à legislação do transporte de referência de 2015

Empresas concessionárias	Total de Autuações	Frota Operante	Índice de Autuações
Expresso Norte Sul	808	122	55%
Pantanal Transportes	530	208	21%
Integração Transportes	26	81	2,6%

Fonte: produzido pela auditoria, com dados disponibilizados pela Semob.

Nesse sentido, supondo que o contrato de concessão tivesse a previsão de um percentual máximo aceitável de 10% de descumprimento da legislação⁵², ficaria evidente que as empresas Norte Sul e Pantanal operaram com elevado índice de descumprimento à legislação de transporte público.

Novamente destaca-se que o indicador isolado revela um comportamento distinto entre as três empresas: a empresa Norte Sul apresenta um indicador de qualidade inferior às demais contratadas – 20 vezes pior que a empresa Integração e 2,6 vezes pior que a empresa Pantanal.

Dentre as causas identificadas, a ausência de previsão de modo preciso de critérios, de indicadores, de fórmulas e de parâmetros impede que seja avaliado a qualidade do serviço prestado. Como efeito, tem-se elevado índice de descumprimento das regras de trânsito e das normas que regem o transporte coletivo urbano, bem como um elevado número de veículos reprovados em vistorias e de omissões de viagens registradas.

Propostas

Por todo o exposto e considerando as atribuições institucionais da Secretaria Municipal de Mobilidade Urbana – Semob e da Agência Municipal Regulação de Serviços Públicos Delegados – Arsec, propõe-se recomendar à **Prefeitura de Cuiabá** que:

- 
- 1** institua, avalie e divulgue indicadores de desempenho do serviço prestado pelas concessionárias.

No mesmo sentido, sugere-se recomendar à **Secretaria Municipal de Serviços Públicos e Mobilidade Urbana (SMSMU)** que:

- 1** institua, avalie e divulgue indicadores de desempenho do serviço prestado pelas concessionárias.

Com a implementação dessa recomendação, espera-se garantir a transparência e o aumento de qualidade do serviço prestado aos usuários.

6. Conclusão

A auditoria operacional buscou avaliar a gestão do sistema de Transporte Coletivo Urbano, em Cuiabá e Várzea Grande, evidenciar as principais causas que afetam a qualidade do serviço, bem como identificar boas práticas e propor ações de melhoria.

Nesse contexto, a auditoria constatou, de forma comum aos dois municípios avaliados, que o serviço prestado aos usuários necessita de melhorias, haja vista a identificação de problemas como frota envelhecida, infraestrutura de pontos de parada e terminais precários e mecanismos de comunicação e informação com o usuário pouco efetivos.

Embora seja possível destacar avanços na gestão do sistema em Cuiabá, como a implementação da Central de Controle de Operações e do *Moovit*, não se pode ignorar a necessidade de outras medidas que aumentem a efetividade da gestão dos municípios sobre o transporte público.

Dentre elas pode-se destacar: dotar as secretarias responsáveis e órgão regulador com a estrutura necessária ao desempenho de suas atividades institucionais; aperfeiçoar os instrumentos de fiscalização operacional e financeira do serviço; e fornecer aos usuários mecanismos ágeis para comunicação e solução de problemas.

Por sua vez, em síntese, as principais causas que afetam o transporte estão relacionadas à carência de estrutura dos órgãos gerenciadores do transporte, à inobservância recorrente da legislação e dos contratos pelos municípios e pelas empresas concessionárias, bem como à precariedade da infraestrutura do transporte público.

As principais consequências para os problemas identificados são concretizadas por meio do risco da cobrança de tarifa, em valor maior que o desejado de serviço com qualidade inferior ao necessário e da relação institucional, pouco previsível e insegura, entre o poder concedente e concessionários.

Em decorrência do panorama relatado, entendeu-se pertinente propor aos gestores do Sistema de Transporte Coletivo a adoção de um conjunto de medidas, com o objetivo de solucionar as fragilidades evidenciadas.

Inteiro Teor

Para ler o Relatório de Auditoria na íntegra basta acessar <<http://www.tce.mt.gov.br/conteudo/download/id/74079>>.

Ou se você quiser ver o trâmite completo do Processo nº 138.703/2016, acesse <<http://www.tce.mt.gov.br/protocolo/detalhe/num/138703/ano/2016>>.



Tribunal de Contas
Mato Grosso

TRIBUNAL DO CIDADÃO

