

RELATÓRIO DE AUDITORIA AVALIAÇÃO

Nº 1300.0616.21

**Objeto do Relatório: Concessões do Transporte
Metropolitano**

**Secretaria de Estado de Infraestrutura e Mobilidade -
SEINFRA**

16/12/2021

CONTROLADORIA-GERAL
DO ESTADO



**MINAS
GERAIS**

GOVERNO
DIFERENTE.
ESTADO
EFICIENTE.



**Controladoria-Geral do Estado de
Minas Gerais**
Auditoria-Geral

RELATÓRIO DE AUDITORIA – AVALIAÇÃO

Concessões do Transporte Metropolitano

Unidade Auditada: **Secretaria de Estado de Infraestrutura de
Mobilidade**

Município: **Diversos**

Ordem de Serviço: **CSET/SEINFRA E AUGE Nº 001/2021**



MISSÃO DA CGE

Promover a integridade e aperfeiçoar os mecanismos de transparência da gestão pública, com participação social, da prevenção e do combate à corrupção, monitorando a qualidade dos gastos públicos, o equilíbrio fiscal e a efetividade das políticas públicas.



QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO?

Avaliar o indicador de desempenho do Transporte Metropolitano e os seus desdobramentos, sob a gestão da Secretaria de Estado de Infraestrutura e Mobilidade.

POR QUE A CGE REALIZOU ESSE TRABALHO?

O trabalho foi executado em atendimento à solicitação do Secretário de Estado de Infraestrutura e Mobilidade da necessidade de realização de ação de auditoria para avaliar a confiabilidade dos índices e indicador de desempenho utilizados para mensurar a qualidade dos serviços de transporte público.

O trabalho foi realizado em atendimento ao Plano de Atividades de Controle Interno – PACI/2021 da Controladoria Setorial/SEINFRA e do Plano Anual de Auditoria Interna – PAINT/2021 da Diretoria Central de Fiscalização de Concessões/AUGE.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS?

Considerando o escopo de auditoria, destacam-se como as principais conclusões do trabalho: avaliação insuficiente do indicador de desempenho e dos seus índices; metodologia limitada para a execução dos quadros de indicadores; atuação restrita e ineficaz da SEINFRA e DER na aferição dos índices e indicador de desempenho; e, ausência de comunicação estratégica entre as concessionárias e o Estado.

QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?

E em face dos apontamentos de auditoria, a SEINFRA elaborou um Plano de Ação com providências para tratar dos achados identificados pelo trabalho, quais sejam:

- ✓ revisão dos índices de desempenho dos sete contratos de concessão metropolitanos, inclusas a definição de sua periodicidade e a elaboração de nova metodologia para a execução dos quadros de indicadores para a aferição da qualidade dos serviços prestados pelas concessionárias;
- ✓ estabelecimento de procedimentos voltados para aperfeiçoar a aferição dos indicadores de desempenho e índices de qualidade dos serviços prestados;
- ✓ contratação de solução tecnológica com vistas à obtenção de dados/informações mais confiáveis para a gestão e fiscalização dos contratos de concessão, e;
- ✓ consulta jurídica sobre a comunicação (estratégica e operacional) das concessionárias com o Estado (SEINFRA), por meio do Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros Metropolitano (SINTRAM).



LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ANTT – Agência Nacional de Transportes Terrestres

AUGE – Auditoria Geral

CGE – Controladoria-Geral do Estado

CSET – Controladoria Setorial

DER – Departamento de Edificações, Estradas e Rodagens

DGTM – Diretoria de Gestão de Transporte Metropolitano

DOV – Diretoria de Operação Viária

Ia – Índice de Acidentes por Número de Viagens

Icp – Índice de Confiabilidades de Partidas

Is – Índice de Satisfação do Usuário

Ir – Índice de Irregularidade Regulamentar

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

MCO – Mapa de Controle Operacional

OGE – Ouvidoria-Geral do Estado

PACI – Plano de Atividades de Controle Interno

PAINT – Plano Anual de Auditoria Interna

RIT – Rede Integrada de Transporte

RSTC – Regulamento do Serviço de Transporte Coletivo Rodoviário Intermunicipal e Metropolitano do Estado de Minas Gerais

SAD – Sistema de Avaliação de Desempenho

SATU – Sistema de Atendimento ao Usuário

SEINFRA – Secretaria de Estado de Infraestrutura e Mobilidade

SGTM – Sistema de Gerenciamento de Transporte Metropolitano



SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
RESULTADO DOS EXAMES	9
1. Avaliação insuficiente do indicador de desempenho e dos seus índices	9
1.1- Manifestação da Unidade Auditada e Plano de Ação ..	20
1.2-Análise da Equipe de Auditoria	21
1.3-Recomendação	21
2. A metodologia de apuração do Indicador de Desempenho não permite mensurar quão adequado é o serviço prestado pelas concessionárias	21
2.1- Manifestação da Unidade Auditada e Plano de Ação ..	27
2.2-Análise da Equipe de Auditoria	27
2.3- Recomendação	27
3. Atuação restrita e ineficaz da SEINFRA e do DER na aferição dos índices e do indicador de desempenho	28
3.1- Manifestação da Unidade Auditada e Plano de Ação ..	30
3.2- Análise da Equipe de Auditoria	30
3.3- Recomendação	30
4. Ausência de comunicação estratégica entre as concessionárias e a SEINFRA	31
4.1- Manifestação da Unidade Auditada e Plano de Ação ..	33
4.2- Análise da Equipe de Auditoria	34
4.3- Recomendação	34
5. CONCLUSÃO	35



INTRODUÇÃO

O trabalho desenvolvido neste Relatório tem como objeto de análise o transporte metropolitano, que é gerido pela atual Secretaria de Estado de Infraestrutura e Mobilidade, desde o advento da Lei Delegada n. 128/2007, que ao longo desse tempo foi sendo alterada e atualmente está sendo regida nos termos do art. 37, da Lei n. 23.304/2019.

O transporte público é um instrumento importante para a consecução da política pública de deslocamento da população nos municípios onde vivem, sobretudo, dada a relevância da mobilidade das pessoas com qualidade, destacado no cenário deste trabalho, a região metropolitana de Belo Horizonte, que concentra uma população de 4,883 milhões de habitantes¹, com cerca de 34 municípios.

De modo a organizar esse serviço público, houve a concessão para a iniciativa privada, por meio de consórcios, escolhidos no âmbito da Concorrência n. 001/2007, com base na Lei n. 8987/1995², que estão responsáveis por sete Redes Integradas de Transportes - RITs, cada qual com um contrato celebrado com o Poder Executivo, assinados em 27/02/2008 ou em 01/03/2008, com duração de 30 (trinta) anos e o valor total desses instrumentos alcança a marca de cerca de 16,9 bilhões de reais, com previsão de pagamento de outorgas para o Estado na ordem de aproximadamente 170 milhões de reais.

Os consórcios vencedores foram: Via Amazonas, Uniminas, Metropolitano de Transporte, Estrada Real, Linha Verde, Esmeraldas Neves e Cidade Industrial.

O trabalho tem sua origem decorrente de ações de auditoria previstas nos respectivos planos anuais de 2021, tanto da Controladoria Setorial/SEINFRA, como da Diretoria Central de Fiscalização de Concessões/AUGE, cujo objetivo é avaliar o indicador de desempenho do Transporte Metropolitano e os seus desdobramentos para a prestação do serviço executado, averiguando sobre os aspectos qualitativos e/ou quantitativos do quadro de índices, e, ainda, analisar como é feita a aferição desses indicadores previstos para a concessão.

A metodologia utilizada para realização da avaliação será aplicação de testes de controle e substantivos de auditoria sobre os dados coletados dos Relatórios de Desempenho dos indicadores produzidos e sua base de dados nos exercícios de 2018 a 2019, como a realização de entrevistas e questionamentos destinados a área técnica, além da análise documental dos contratos firmados e dados extraídos dos sistemas informatizados que são utilizados na gestão e fiscalização do transporte metropolitano, conforme o que disciplina os ditames dispostos na Instrução Normativa CGE N. 04/2020. Ressalta-se que, a despeito da solicitação da equipe de auditoria sobre as informações de 2020, a Subsecretaria de Transportes e Mobilidade alegou que o relatório não estava pronto, prejudicando, portanto, a referida análise.

Para desenvolvimento do trabalho foram elaboradas as seguintes questões de auditoria, seguida da resposta da equipe de auditoria:

¹ Dados extraídos do Censo IBGE de 2010.

² Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências.



- ✓ Os quesitos indicados no item 30.2 do Edital nº 01/2007 são suficientes para que o indicador de desempenho (ID) atenda de modo satisfatório a prestação de serviço do transporte metropolitano? Não. O indicador de desempenho é insuficiente para a avaliação da política pública e dos serviços prestados pelas concessionárias;
- ✓ O impacto qualitativo e quantitativo do quadro de indicador de desempenho nos contratos de concessão é positivo? Não, considerando a ausência de comprovação da fidedignidade das informações apresentadas pelos consórcios que subsidiam o cálculo dos índices de desempenho;
- ✓ Existe metodologia para a execução do quadro de indicador previsto no Anexo XVII do Edital nº 01/2007 e nas cláusulas contratuais acerca do indicador de desempenho? Sim, porém a metodologia do Sistema de Avaliação de Desempenho (SAD) apresentada no edital não é suficiente para avaliar a qualidade do serviço prestado;
- ✓ Qual a atuação do Poder Público (SEINFRA e DER) na aferição do indicador de desempenho? O Poder Concedente não possuiu meios eficazes para aferição dos índices de desempenho;
- ✓ Os procedimentos de comunicação entre a SEINFRA e as concessionárias para resolução na adequação dos serviços são eficientes? Não. Os procedimentos de comunicação são deficientes e com assimetria de informações;
- ✓ A comunicação efetuada com as concessionárias é efetiva e contribui para a melhoria do serviço prestado? Não. Ausência de comunicação estratégica entre as concessionárias e o Estado.

Destaca-se que os achados de auditoria estão descritos detalhadamente nos itens 1,2,3 e 4 deste documento.



RESULTADO DOS EXAMES

1. AVALIAÇÃO INSUFICIENTE DA QUALIDADE DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS, EFETUADA POR MEIO DO INDICADOR DE DESEMPENHO E DOS ÍNDICES DEFINIDOS NO EDITAL, QUE NÃO ATENDEM A CRITÉRIOS DE ADEQUABILIDADE

O Edital n. 01/2007 previu os seguintes índices, no item 30.2, para formar o Indicador de Desempenho – ID utilizado para avaliar a qualidade da prestação de serviços do Transporte Metropolitano:

30.2. Para efeitos de verificação de qualidade e mensuração do valor do Indicador de Desempenho - ID, o Quadro de Indicadores de Desempenho terá como principais quesitos o atendimento a índices determinados consoantes a prestação de serviço nos seguintes aspectos:

30.2.1. Índice de confiabilidade nas partidas;

30.2.2. Índice de segurança nas viagens;

30.2.3. Índice de regularidade regulamentar; e

30.2.4. Índice de satisfação do usuário.

Os índices são apurados a partir do Relatório Operacional emitido por Rede Integrada de Transporte – RIT, em que são apresentadas, dentre outros elementos, informações acerca da avaliação do desempenho do sistema de ônibus, o cumprimento das metas da concessão, a adequação da frota, acessibilidade e cumprimento de horários.

As informações que compõem os índices são prestadas pelas concessionárias de transporte por meio de solicitação da Diretoria de Gestão de Transporte Metropolitano – DGTM e consulta ao Sistema de Gerenciamento de Transporte Metropolitano – SGTM (também alimentado diretamente pelas empresas de transporte que possuem acesso ao Sistema), contudo, com a ausência de definição de uma periodicidade. A previsão temporal para apuração dos índices e do indicador de desempenho é anual, conforme disposto no Edital da concessão.

Em entrevista realizada com as áreas envolvidas, foi reconhecido que os índices e o Indicador de Desempenho necessitam de atualização e não refletem a realidade do transporte metropolitano e foi destacado que, atualmente, não possuem corpo técnico especializado para executar as atualizações necessárias para novos índices e indicadores. Além disso, foi informado que não são encaminhadas à SEINFRA as informações primárias e memórias de cálculo que sustentam os dados inseridos no SGTM pelos consórcios. Isso gera prejuízo de apuração do indicador, mesmo que por amostragem, em função da falta de comprovação da veracidade das informações apresentadas pelos consórcios. Conforme exposto pela Secretaria³, “A SEINFRA contudo, em virtude da existência de grande assimetria relativamente aos índices declarados, não consegue validá-los na totalidade”.

³ Memorando.SEINFRA/STIM nº 72/2021, de 15 de março de 2021.

1.1 – Sobre os índices

O *Índice de Confiabilidade de Partidas – ICP* mede o percentual de partidas que foram realizadas com atraso no período de 01 (um) ano em relação ao número de viagens realizadas no mesmo período. Nos Relatórios disponibilizados, referentes aos anos de 2018 e 2019, os resultados foram os seguintes:

Gráfico 1 - Índice de Confiabilidade de Partida por RIT – 2018

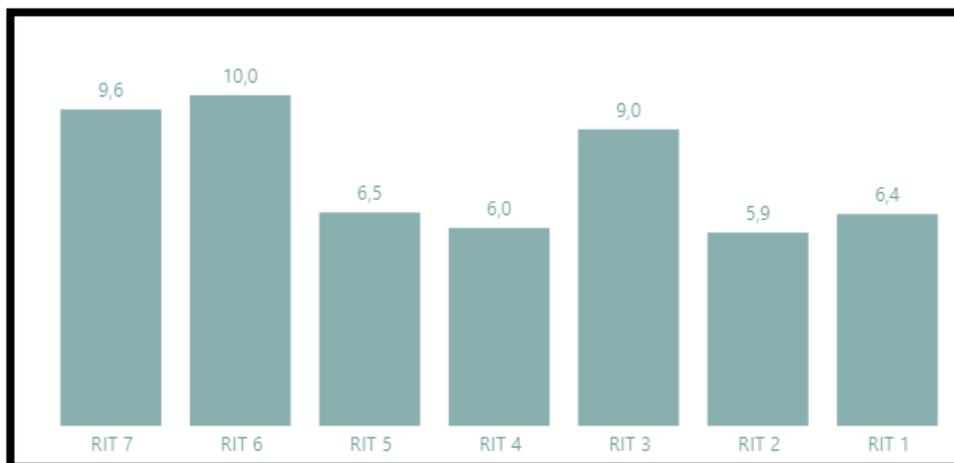
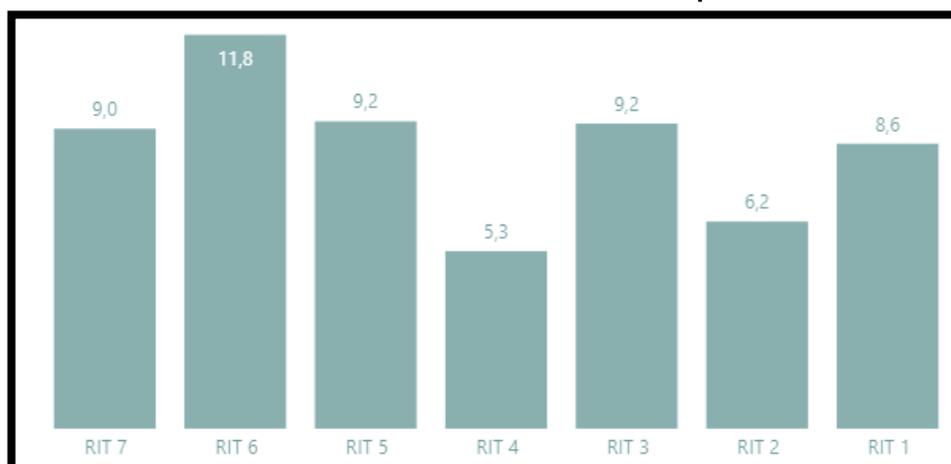


Gráfico 2 - Índice de Confiabilidade de Partida por RIT – 2019



Ao analisar os resultados de 2018 do Índice de Confiabilidade de Partida por RIT, observou-se que a RIT 1 realizou 6,4 viagens com atraso, enquanto em 2019, realizou 8,6, indicando que houve piora em relação ao ano anterior. Esse mesmo desempenho negativo ocorreu também nas RITs 2,3, 5 e 6. De outro lado, observou-se melhoria nas RITs 4 e 7.

Destaca-se que, em todos os índices, é feita a relação com o número de viagens realizadas durante o período de 365 dias, assim, tem-se um denominador composto por um número alto, tendo em vista o dinamismo do transporte metropolitano, o que faz com que os resultados sejam pouco significativos em relação ao todo.

O *Índice de Segurança nas viagens* (nome dado no Edital) ou *Índice de Acidentes por Número de Viagens* – Ia (nome dado no Anexo XVII) é o percentual do número de acidentes ocorridos em relação ao número de viagens realizadas, por ano pela RIT.

Os dados dos Relatórios Operacionais de 2018 e 2019, relativos ao índice de Acidentes, mostraram o seguinte:

Gráfico 3 - Índice de Acidentes - 2018

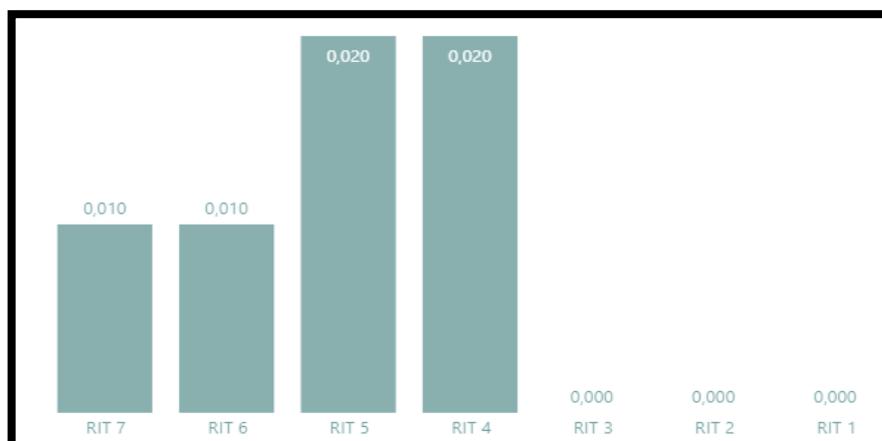
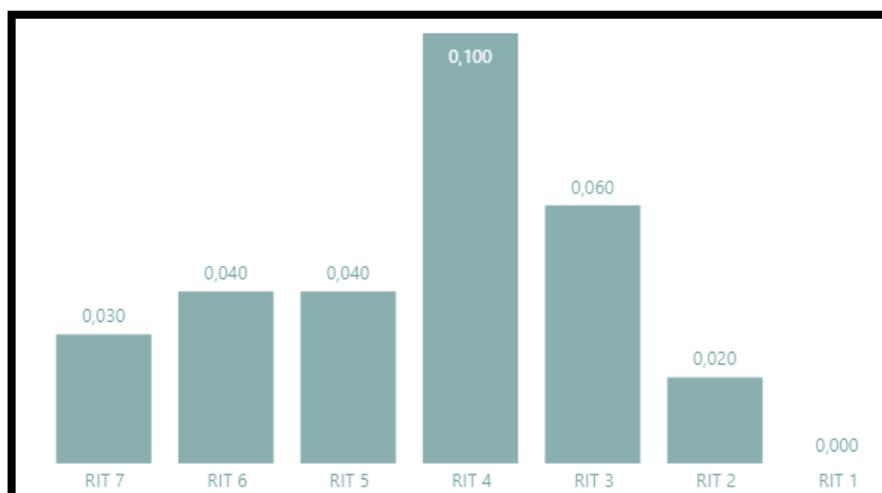


Gráfico 4 - Índice de Acidentes - 2019



Em termos comparativos, as RITs 2, 3, 5, 6 e 7 apresentaram um aumento no *Índice*, enquanto a RIT 1 permaneceu sem acidentes. No entanto, é válido ressaltar que são as próprias concessionárias as responsáveis pelas informações de acidentes e que, nem sempre, podem não comunicar todas as ocorrências, conforme ponderado pelas equipes da DGTM e do DER⁴. Dessa forma, o índice pode não representar a realidade, uma vez que há dúvidas quanto à confiabilidade dos dados. Verificou-se, ainda, que as concessionárias não observam o disposto no regulamento⁵ do transporte quanto ao prazo e a forma de comunicação dos acidentes.

⁴ E-mails encaminhados à CGE pela SEINFRA (24/05/2021) e DER (17/05/2021).

⁵ § 1º Em caso de ocorrência de acidentes com vítimas, a Delegatária ficará obrigada a prestar imediata e adequada assistência ao usuário, devendo a SETOP e o DER-MG serem comunicados a respeito até o primeiro dia útil após o acidente.

§ 2º O Boletim de Ocorrência ou Laudo Técnico Pericial deverá ser encaminhado ao DER-MG no prazo máximo de dez dias a contar da data da sua disponibilidade pelo órgão emissor.

O *Índice de Regularidade Regulamentar* – *Ir* também é medido anualmente, e refere-se ao percentual de multas ocorridas no período de um ano em relação ao número de viagens realizadas no mesmo período. Os dados dos Relatórios Operacionais dos anos de 2018 e 2019, apuraram o seguinte:

Gráfico 5 - Índice de Regularidade Regulamentar - 2018

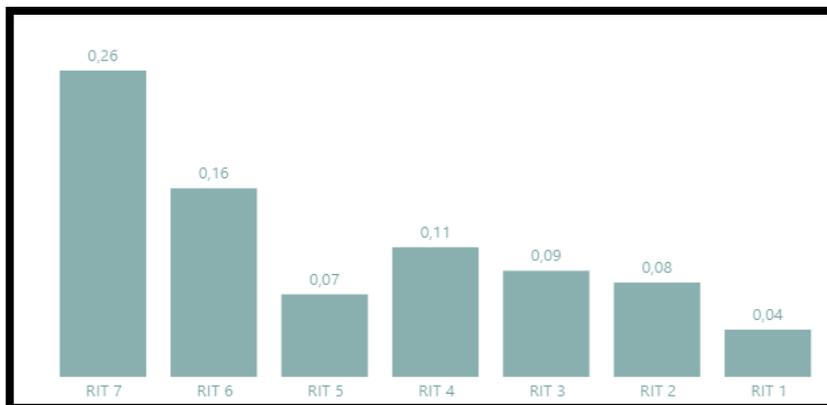
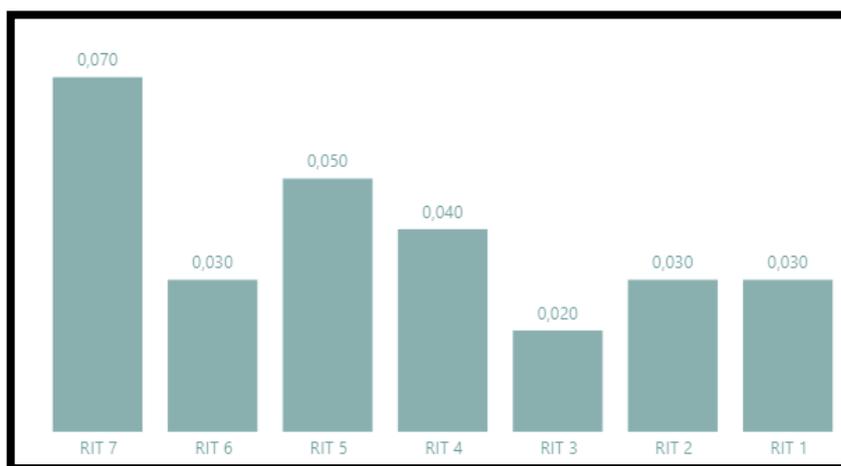


Gráfico 6 - Índice de Regularidade Regulamentar - 2019



Em 2019 todas as RITs apresentaram melhora em relação ao *Índice de Regularidade Regulamentar*, ou seja, os veículos das concessionárias receberam menos multas.

O último a compor o Indicador de Desempenho é o *Índice de Satisfação do Usuário* – *Is* que mensura o número de reclamações confirmadas em processos próprios no período de um ano em relação ao número de viagens realizadas no mesmo período. Os Relatórios Operacionais de 2018 e 2019 do Índice de Satisfação do Usuário indicaram o seguinte:

Gráfico 7 - Índice de Satisfação do Usuário – 2018

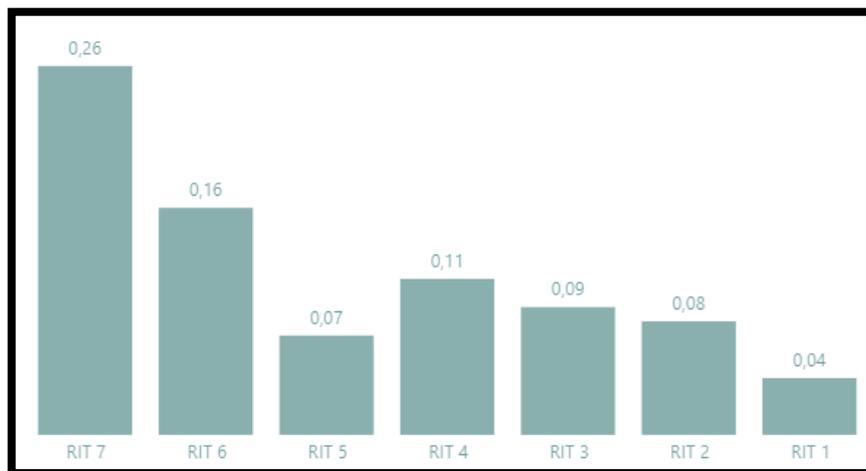
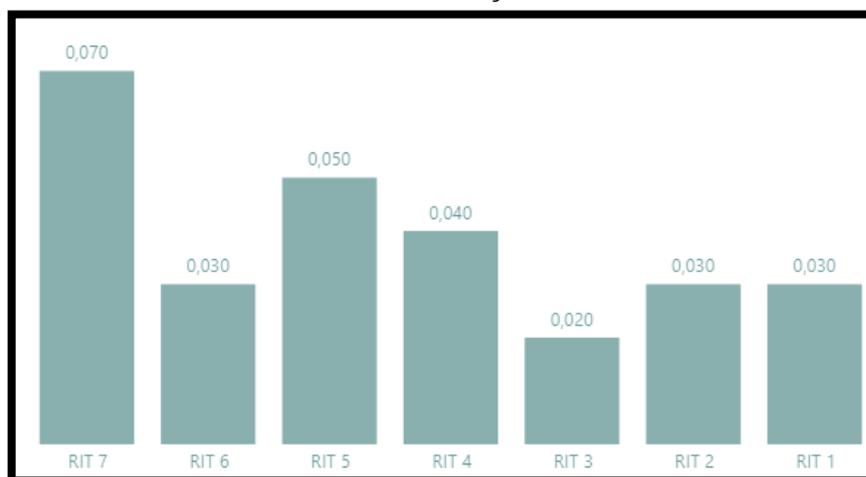


Gráfico 8 - Índice de Satisfação do usuário - 2019



Verifica-se a melhora dos resultados do *Índice de Satisfação do Usuário* comparando os anos de 2018 e 2019. No entanto, que muitas reclamações são passadas diretamente aos Consórcios que, por sua vez, podem não informar à Secretaria ou ao DER. Existem canais de comunicação do Estado disponíveis para receber reclamações dos usuários e posterior apuração pelo DER. Atualmente, foi disponibilizado canal específico junto à Ouvidoria-Geral do Estado para receber as manifestações dos usuários do Sistema de Transportes.

O número de telefone “155”, opção 6, era responsável por receber reclamações, mas foi cancelado. Ainda, as empresas não colocam em destaque os canais públicos para receberem as reclamações dos usuários, apenas os canais de suas próprias Ouvidorias, para recepção das manifestações.

1.2 – Sobre o Indicador de Desempenho

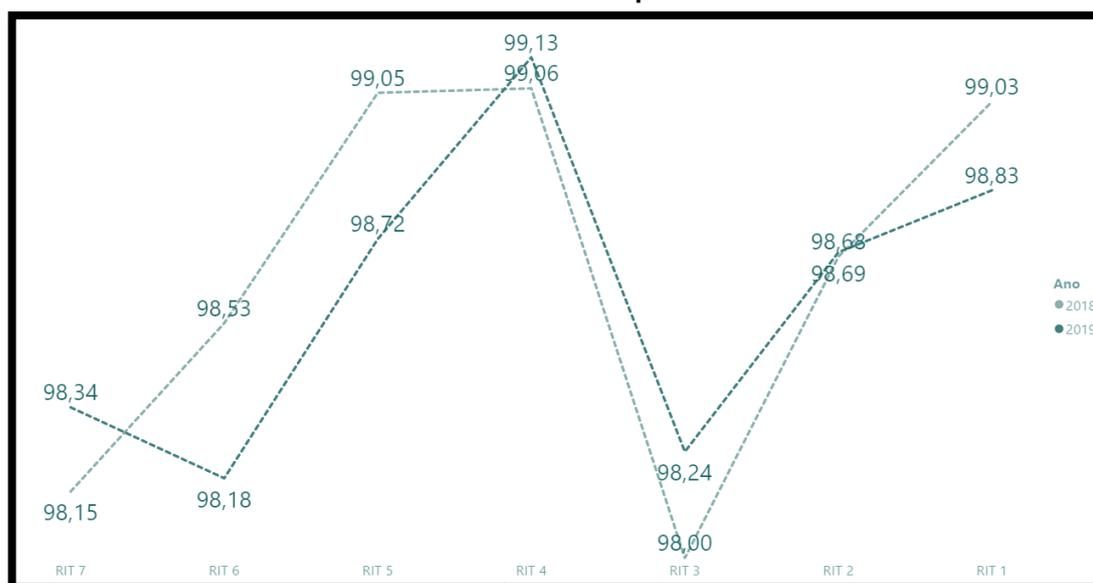
O Indicador de Desempenho – ID é medido a partir da subtração de 100% da média aritmética dos índices apresentados anteriormente, devendo a empresa ou o consórcio atingir, no mínimo, 95%, de acordo com o Edital n. 01/2007, item 30.8. É auferido pela seguinte fórmula:

$$ID = 100 - \left(\frac{Icp + Ia + Ir + Is}{4} \right)$$

Dessa forma, as concessionárias devem cumprir esse dispositivo para não configurar descumprimento contratual, passível das sanções constantes do item 32 do referido Edital.

Os resultados de 2018 e 2019 demonstraram que todas os consórcios atingiram o mínimo exigido. No entanto, destaca-se que houve queda nos valores alcançados nas RITs 1, 5 e 6.

Gráfico 9 - Indicador de Desempenho - 2018 e 2019



A SEINFRA utiliza apenas o Indicador de Desempenho para verificar a qualidade do serviço prestado pelas concessionárias responsáveis pelo transporte de passageiros na região metropolitana de Belo Horizonte construído a partir de quatro índices. Para tanto, as informações disponibilizadas pelas concessionárias à SEINFRA devem ser fidedignas de forma a refletir o real desempenho dos consórcios. Tal fato reforça a necessidade de confirmação ou validação, pela Concedente (SEINFRA), das informações apresentadas pelas empresas.

Verifica-se que a atual composição do Indicador de Desempenho – ID não é suficiente para apurar todos os aspectos relevantes para a garantia de prestação do serviço público de qualidade como desempenho, técnico-econômicos, sociais e ambientais, principalmente do ponto de vista do usuário. Compreendendo-se as limitações financeiras, técnicas e de pessoal não somente da SEINFRA, mas do Estado em si, é preciso pensar em soluções que atendam de forma estratégica aos objetivos do órgão. Com esse foco, a equipe de auditoria realizou pesquisas para identificar estudos acerca da avaliação da qualidade do transporte público que possam ser replicados ao transporte metropolitano de Minas Gerais.



Os estudos da Região Metropolitana de Porto Alegre – RMPA⁶ e de Uberlândia e Sorocaba⁷ se mostraram promissores no sentido de robustez dos indicadores utilizados e, também, destaca-se que a RMPA⁸ possui 34 municípios e população aproximada de 4.317.508 pessoas. A RMBH também é constituída por 34 municípios, com população aproximada de 6.006.091 pessoas.

O estudo sobre o Transporte Coletivo em Uberlândia e Sorocaba apresentou indicadores que avaliaram os fatores: acesso, disponibilidade, rapidez, confiabilidade, informação e relação, segurança viária, conforto e conservação, intermodalidade e conectividade, segurança pública, custos e receitas, monitoramento e planejamento e sustentabilidade ambiental. Todos os indicadores e demais informações estão dispostos nos anexos 1 e 2, respectivamente. Desse estudo, destacam-se os seguintes indicadores:

- Índice de Inadimplência de Contribuição de Serviços Delegados e Índice de Inadimplência de Pagamentos de Multas: o monitoramento desses índices pode gerar receita para o Estado e, posteriormente, ser utilizada em investimentos ao Sistema de Transporte Coletivo;
- Índice de Reclamações por 1000 horários, Índice de Multas Aplicadas por 1000 horários, Índice de Pane Veicular por 1000 horários: esses índices são medidos por horários, não pelo número de viagens, que é o parâmetro utilizado hoje;
- Índice de Veículos Vistoriados de Concessionárias (Garagem): esse índice permite entender melhor a qualidade dos veículos utilizados no transporte coletivo, possibilitando ainda, maior acompanhamento do órgão quanto aos fiscais que atuam na área, podendo mapear também a capacidade laboral dos técnicos, o que contribui para avaliar a necessidade de ampliação do quadro de funcionários necessários para a execução da ação;
- Índice de Assaltos por 1000 horários: esse índice reflete a segurança no transporte coletivo, evidenciando a necessidade de apoio dos órgãos de segurança pública;
- Índice de Acidentes com Mortes por 1000 horários e Índice de número de Acidentes por 1000 horários: destaque importante para o denominador utilizado;
- Índice de Reajuste Deflacionado: esse índice permite que o preço das tarifas seja monitorado e, assim, se mantenha justo para os usuários;
- Índice de Utilização dos Passes Oferecidos e Índice de Alunos aptos a utilizarem Passe Livre: o sistema de transporte metropolitano não possui ainda a política de Passe Livre, mas deve ser pensada como uma política pública a ser implementada em razão do número de estudantes que tem a capital do Estado como destino para os estudos diariamente.

Os dois estudos fornecem indicadores que podem ser utilizados pelo Estado de forma a complementar a atual apuração realizada na avaliação da qualidade da prestação de serviços de transporte coletivo. Nos Relatórios Operacionais elaborados pela SEINFRA são apuradas também metas, tais como frota, frota adaptada, idade média

⁶ Indicadores de Desempenho do Sistema Metropolitano de Transporte Coletivo de Passageiros – Anuário 2017 – METROPLAN (Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional);

⁷ Relatório de ação técnica – indicadores para concessões no transporte público coletivo – Uberlândia e Sorocaba.

⁸ O estudo leva em consideração as Regiões Metropolitana de Porto Alegre e Metropolitana da Serra Gaúcha (RMSG) e aglomerações do Litoral Norte (AULINOR) e Litoral Sul (AUSUL).

dos veículos, Unidade de Veículo Equivalente (UVE), cumprimento de horário, viagens interrompidas e passageiros transportados por empresa e por RIT, conforme a seguir:

1. Adequação da frota de ônibus tipo urbano para veículos com especificações próprias para o transporte de passageiros em condições de acessibilidade, segurança, conforto, facilidade de embarque e desembarque, em níveis mínimos de poluição ambiental.
2. Nível de serviço: A ocorrência de ocupação superior em 5% (cinco por cento) ou mais das viagens no mês determinará a reprogramação do quadro de horário, re-especificação da frota ou seu redimensionamento, se for o caso.
3. Cumprimento de horário igual ou superior a 90% (noventa por cento) do quadro de horários especificados no mês, dentro das tolerâncias admissíveis pela SETOP.
4. Número de viagens interrompidas por pane, inferior a uma para cada 25.000 quilômetros percorridos.
5. Execução de Pesquisas de Origem e Destino embarcadas ao longo do contrato de concessão a cada 05 (cinco) anos, realizadas à custa das licitantes vencedoras de cada uma das RITs, para auxiliar na revisão da rede oferecida.
6. Implantação do Sistema de Bilhetagem Eletrônica no Sistema de Transporte Coletivo Intermunicipal por Ônibus da Região Metropolitana de Belo Horizonte – RMBH.
7. Cumprimento da legislação que estabelece normas gerais e critérios básicos para a prioridade de atendimento e promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida.

De forma geral, tem-se os seguintes dados relativos à Frota adaptada e Frota não adaptada:

Gráfico 10 - Frota adaptada e frota não adaptada - 2018

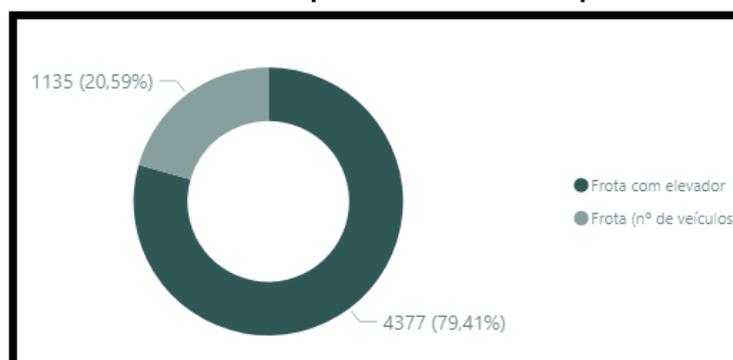
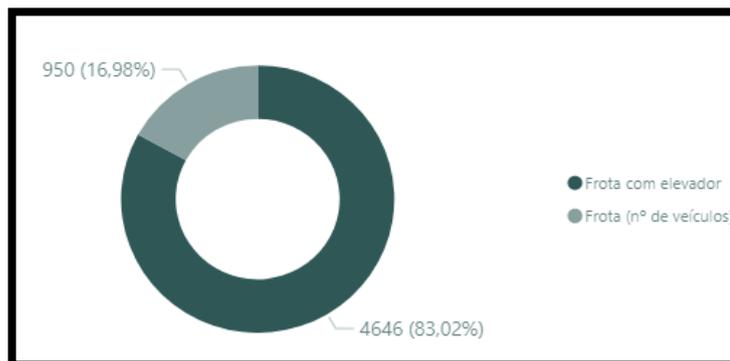


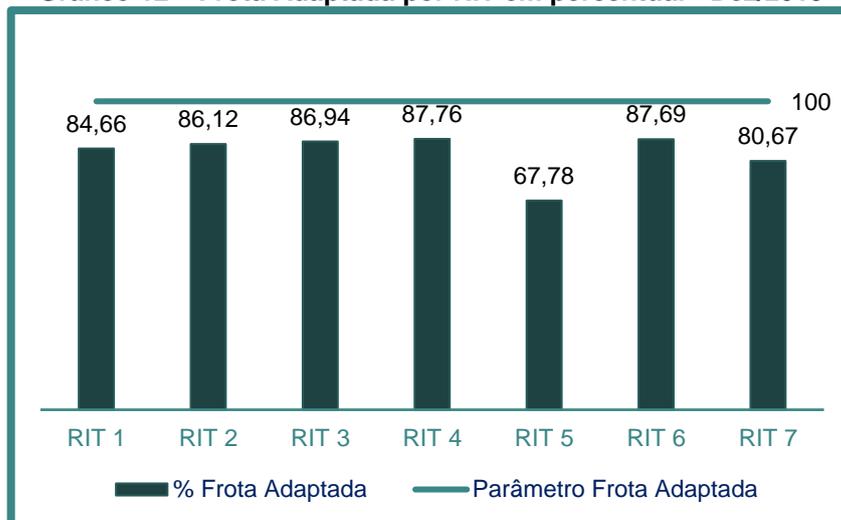
Gráfico 11 - Frota adaptada e frota não adaptada - 2019



O total de veículos em 2018 era 5.512 veículos e, em 2019, 5.596, significando um aumento de 1,53% da frota.

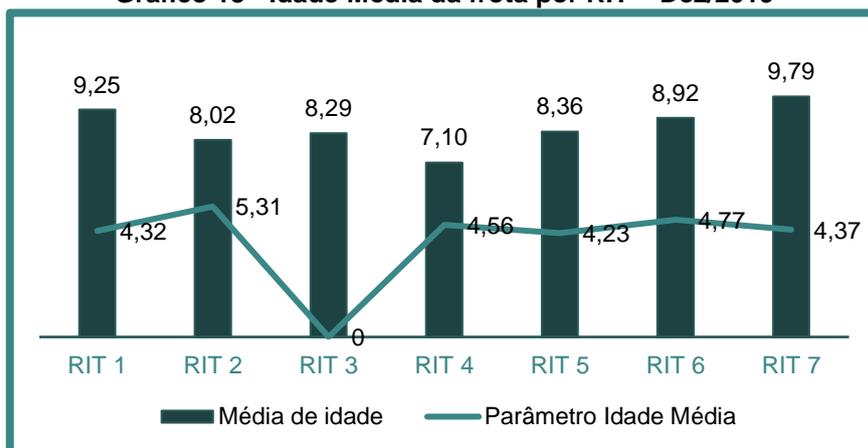
Em relação à frota adaptada, ou seja, com elevador, houve redução do percentual de 20,59% para 16,98%, de 1.135 veículos em 2018, 950 estavam rodando em 2019. É importante ressaltar que a meta percentual para veículos adaptados é de 100% e nenhum consórcio atingiu a meta até dezembro/2019, tendo a RIT 5 o pior resultado.

Gráfico 12 – Frota Adaptada por RIT em percentual - Dez/2019



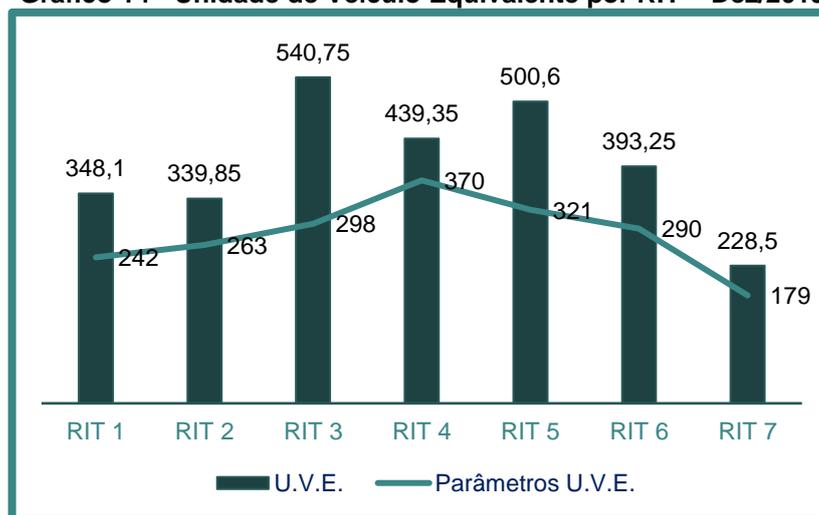
Sobre a Idade Média dos Veículos, em cada contrato com os consórcios são definidos parâmetros esperados acerca da idade média dos veículos utilizados no transporte metropolitano. O Gráfico 13 mostra as metas de cada RIT e a média que atingiram em dezembro de 2019. Não foi possível identificar a meta relativa à RIT 3, pois esta não constou no Relatório Operacional.

Gráfico 13 - Idade Média da frota por RIT – Dez/2019



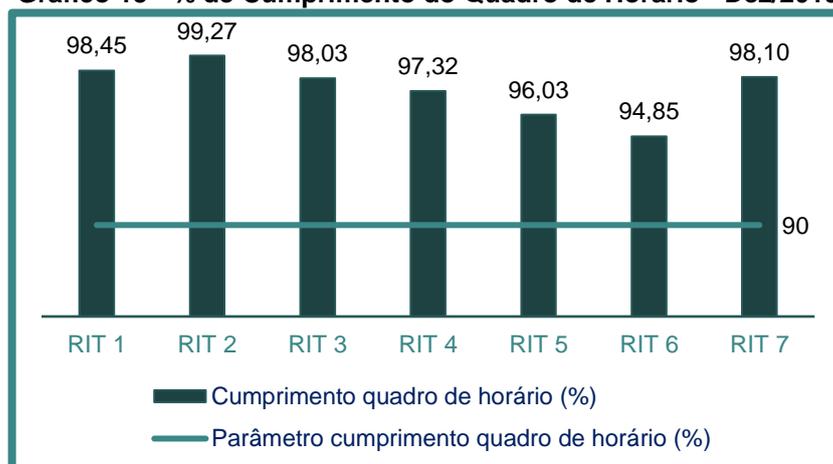
Quanto à Unidade de Veículo Equivalente – UVE, mais uma vez observou-se, no Gráfico 14, o não cumprimento da meta estabelecida em contrato por nenhuma RIT.

Gráfico 14 - Unidade de Veículo Equivalente por RIT – Dez/2019



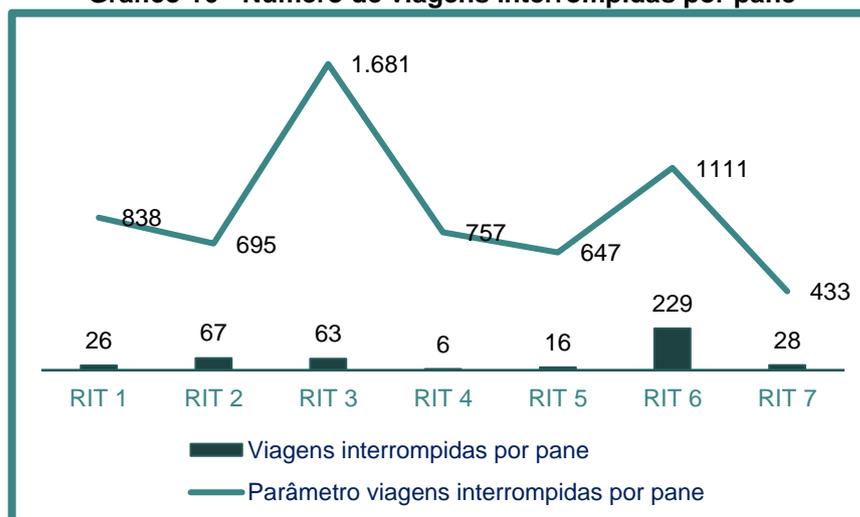
Outra meta a ser alcançada é o Percentual de cumprimento do quadro de horários. Nesse caso, todas as RITs cumpriram a meta de 90,0%:

Gráfico 15 - % de Cumprimento do Quadro de Horário - Dez/2019



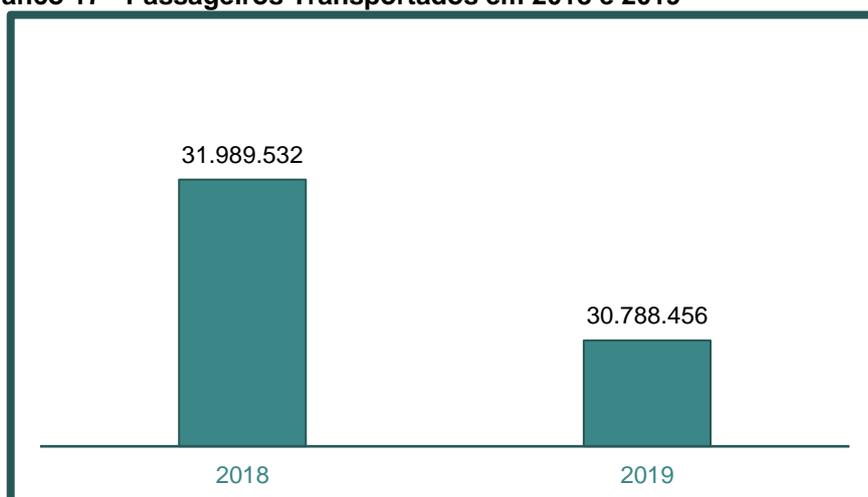
Em relação ao número máximo de viagens interrompidas, as RITs permaneceram dentro dos limites estabelecidos para cada uma. O limite é calculado da seguinte forma: uma pane a cada 25.000 (vinte e cinco mil) quilômetros rodados.

Gráfico 16 - Número de viagens interrompidas por pane



Quanto à meta de implantação de bilhetagem eletrônica, todas as RITs cumpriram. Vale destacar que nos Relatórios Operacionais referentes a 2018 e 2019, não constaram a apuração dos Níveis de Serviços. Também não constou nos Relatórios Operacionais de 2018 a pesquisa de Origem-Destino, que ocorre a cada 5 (cinco) anos. No entanto, consta nos Relatórios Operacionais de 2019 que tal pesquisa foi feita em 2018. Questionada a respeito, a equipe da DGTM informou que o contrato com a empresa que realizava a pesquisa se encerrou em 2017 e que não há outro contrato em execução.

Importante citar o número de passageiros transportados pelas RITs que compõem o Sistema Metropolitano de Transporte de Passageiros em 2018 e 2019:

Gráfico 17 - Passageiros Transportados em 2018 e 2019

Verifica-se que houve queda de 3,91% do número de passageiros transportados no âmbito do transporte coletivo metropolitano.

Observou-se que os resultados do indicador de desempenho das sete RITs são satisfatórios no período analisado (2018 e 2019). Contudo o dimensionamento dos índices que compõe a base de cálculo desse indicador é subdimensionado e composto de dados fornecidos pelas empresas e que são extraídos de uma base que não apresenta comprovações (informações primárias e memórias de cálculo), o que pode levar a uma tendência de apuração equivocada com a distorção da realidade para avaliação do serviço.

Dessa forma, o indicador de desempenho não se apresenta como um referencial adequado para balizar a deficiência ou aperfeiçoamento dos serviços prestados aos usuários ou até mesmo para aplicação de sanções por descumprimento contratual.

1.1 – Manifestação da Unidade Auditada e Plano de Ação

Em resposta dada pelo Memorando.SEINFRA/SUBMOB.nº 130/2021, a Subsecretaria de Transportes de Mobilidade propôs por meio de um Plano de Ação: *“Revisão dos índices de desempenho dos 7 contratos de concessão metropolitanos, inclusas a definição de sua periodicidade e a elaboração de nova metodologia para a execução dos quadros de indicadores para a aferição da qualidade dos serviços prestados pelas concessionárias.”*

Dessa forma, estabeleceu-se como data de início 01/02/2021 e término em 30/07/2022, ou seja, a atividade de revisão já está em execução. E esclareceu-se que o prazo é estimativo, pois essa revisão é complexa e será negociada com as concessionárias:

Além disso, houve a criação de um Grupo de trabalho entre SEINFRA e SINTRAM para a revisão dos contratos, bem como, uma elaboração de um estudo diagnóstico da situação regulatória dos contratos metropolitanos mineiros já foi realizado pela SEINFRA, apresentado aos consórcios e colocado em Consulta Pública pela Secretaria. Assim, após os resultados das ações acima, será ainda necessária análise jurídica para realizar aditivos nos contratos.

1.2 – Análise da Equipe de Auditoria

A equipe da CGE considerou pertinente a medida a ser adotada pela Subsecretaria de Transporte e Mobilidade, e será feito o acompanhamento da Revisão dos índices de desempenho dos sete contratos de concessão do transporte metropolitano.

1.3 – Recomendação

Efetuar a revisão dos índices de desempenho dos sete contratos de concessão metropolitanos, inclusas a definição de sua periodicidade e a elaboração de nova metodologia para a execução dos quadros de indicadores para a aferição da qualidade dos serviços prestados pelas concessionárias.

2. A metodologia de apuração do Indicador de Desempenho não permite mensurar quão adequado é o serviço prestado pelas concessionárias

A Política Nacional de Mobilidade Urbana⁹ reforça a obrigação do Poder Público de prestar Serviço Adequado quando no artigo 14 aponta como um direito do usuário o de receber o serviço adequado, com aparo em preceitos constitucionais, além da previsão contida, no mesmo sentido, no Código de Defesa do Consumidor¹⁰ e em normativo federal¹¹ que trata especificamente da exploração mediante permissão e autorização, de serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros.

Ainda, fortalecendo o direito do usuário a um serviço adequado, a Lei Geral de Concessões e Permissões, Lei n. 8.987/1995, dispõe que é direito dos usuários receberem serviço adequado, artigo 6º, e que toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, no artigo 7º.

Os parâmetros mínimos de qualidade aceitáveis para prestação de um serviço adequado foram previstos na Lei das concessões: “*Serviço adequado é o “que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.”* (Grifo nosso).

Além disso, a referida Lei determina que o edital de licitação deverá conter parâmetros mínimos de qualidade para a prestação do serviço adequado, e normatiza, ainda, que os contratos conterão cláusulas que definam os critérios, os indicadores, as fórmulas e os parâmetros definidores da qualidade e da produtividade na prestação do serviço.

Nesse sentido, foram estabelecidos cinco indicadores acessórios de qualidade utilizados para satisfazer a prestação de um serviço adequado, de acordo com Lei de concessões, quais sejam:

- 1) Condições de segurança, conforto e higiene dos veículos;
- 2) Cumprimento das condições de regularidade, continuidade, pontualidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade e cortesia na respectiva prestação;

⁹ Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012.

¹⁰ Inciso X do art. 6º da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990.

¹¹ Inciso I do art. 29 do Decreto Federal nº 2.521, de 20 de março de 1998.



- 3) Garantia de integridade das bagagens e encomendas;
- 4) Índice de acidentes em relação às viagens realizadas;
- 5) Desempenho profissional do pessoal da transportadora.

O Decreto Federal nº 2.521¹², de 20 de março de 1998, adiciona a essas características: o conforto, a higiene, a pontualidade, a garantia de integridade das bagagens, acidentes por viagens realizadas e desempenho profissional.

Por sua vez, no marco regulatório estadual, o Regulamento do Serviço de Transporte Coletivo Rodoviário Intermunicipal e Metropolitano do Estado de Minas Gerais – RSTC¹³, exige que as prestadoras atendam no mínimo oito parâmetros, para demonstrar um serviço adequado¹⁴.

Dessa forma, o serviço público, direta ou indiretamente prestado, para ser considerado um serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários deverá atender aos parâmetros mínimos de qualidade.

O disposto no Edital e nos Contratos da Prestação de Serviços ora analisados, a respeito dos parâmetros de qualidade e serviço adequado, estão expressos nos itens 4 e 30 do Edital e itens 6 e 12 dos Contratos com a transcrição dos oito parâmetros previstos na norma.

A metodologia definida no Edital, de forma uniformizada para as sete concessionárias, consiste na média da soma de quatro índices de desempenho, subtraindo-se de 100% para se obter o indicador síntese, assim, tem-se o Indicador de Desempenho de cada Rede Integrada de Transporte.

Cada índice é definido conceitualmente, além de ser identificada a formulação matemática, demonstrada no item 1.2 deste Relatório, conforme apresentado no Quadro 01.

¹² Dispõe sobre a exploração, mediante permissão e autorização, de serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros e dá outras providências.

¹³ Decreto Estadual 44.603, de 22 de agosto de 2007.

¹⁴ Irregularidade: prestação dos serviços nas condições estabelecidas neste Regulamento; II: continuidade: manutenção, em caráter permanente, da oferta dos serviços; III: eficiência: execução dos serviços de acordo com as normas técnicas aplicáveis buscando em caráter permanente, a excelência dos serviços e assegurando, qualitativa e quantitativamente, o cumprimento dos objetivos e das metas da delegação; IV: segurança: prestação do serviço de acordo com o estabelecido no Código de Trânsito Brasileiro, neste Regulamento e na legislação pertinente; V: atualidade: modernidade das técnicas, dos equipamentos e das instalações, sua conservação e manutenção, bem como a melhoria e expansão do serviço na medida das necessidades dos usuários; VI: generalidade: universalidade da prestação dos serviços, isto é, serviços iguais, sem qualquer discriminação, com presteza, rapidez e segurança para todos os usuários; VII: cortesia: tratamento com urbanidade na prestação do serviço, respeito, polidez e conforto para todos os usuários; e VIII: modicidade da tarifa: justa correlação entre os custos do serviço e a indenização pecuniária paga pelos usuários, expressa no valor da tarifa fixada pela SETOP.

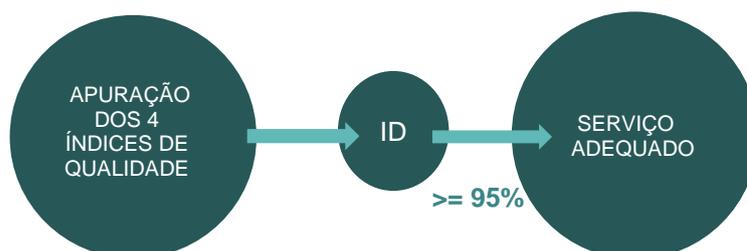
Quadro 01 – Descrição dos índices que compõem o Indicador de Desempenho

Índice	Descrição
Índice de confiabilidade nas partidas	A confiabilidade nas partidas refere-se ao percentual de partidas realizadas com atraso, superior a 10 minutos ¹⁵ no período de 01 (um) ano, em relação às partidas previstas no Quadro de Características Operacionais para o mesmo período.
Índice de segurança nas viagens	A segurança nas viagens refere-se ao percentual do número de acidentes ocorridos no período de 01 (um) ano, em relação ao número de viagens realizadas no mesmo período.
Índice de regularidade regulamentar	A regularidade regulamentar refere-se ao percentual de multas ocorridas no período de 01 (um) ano, em relação ao número de viagens realizadas no mesmo período.
Índice de satisfação do usuário	A satisfação do usuário refere-se ao número de reclamações, confirmadas em processo próprio, no período de 01 (um) ano, em relação ao número de viagens realizadas no mesmo período.

Fonte: Elaborado pelos auditores a partir de dados do Anexo XVII ao Edital 01/2007.

O serviço prestado será considerado adequado se, ao final do ano, o Indicador de Desempenho for maior ou igual a 95%, a partir da média e somatória dos quatro índices de qualidade, conforme apresentado na Figura 01.

Figura 01 – Relação entre a Qualidade e Serviço Adequado



Fonte: Figura elaborada pelos auditores com base no Edital nº 01/2007.

O Edital n. 01/2007 adota como índices de qualidade da prestação dos serviços, a sua regularidade, a continuidade, a segurança proporcionada ao usuário, a eficiência, a atualidade dos elementos utilizados pelos prestadores de serviços, a generalidade no atendimento e a cortesia.

No Quadro 02 relacionou-se os quatro índices do SAD estabelecidos pelo edital aos sete itens descritos no mesmo documento como requisitos de qualidade para se obter o serviço adequado.

¹⁵ A tolerância de 10 minutos após o horário estabelecido no Quadro de Características Operacionais–QCO, para iniciar-se a partida, sem que esta seja considerada atrasada, foi trazida pelo Decreto 44.603/07, artigo 64.



Quadro 02 – Relação entre o Item 4 e o 30 do Edital no 01/2007.

Requisitos de Qualidade (Item 4 do edital)	Descrição	Índices SAD (Item 30 do Edital)	Base de Cálculo
Regularidade	Prestação dos serviços nas condições estabelecidas neste Edital e seus Anexos, no Contrato de Concessão e nas normas técnicas aplicáveis.	Índice de Irregularidade Regulamentar– Ir	<ul style="list-style-type: none"> → N° de multas ocorridas por ano pela RIT e → N° de viagens realizadas por ano pela RIT.
Continuidade	Manutenção, em caráter permanente, da oferta dos serviços.	Índice de Confiabilidade de Partidas – Icp	<ul style="list-style-type: none"> → N° de Partidas Previstas nos QCO¹⁶ Características Operacionais da RIT e → N° de Partidas realizadas com atraso superior a 10 min. em relação aos horários que constam nos QCO¹⁷ da RIT.
Eficiência	Execução dos serviços de acordo com as normas técnicas aplicáveis e em padrões satisfatórios, que busquem, em caráter permanente, a excelência dos serviços, e que assegurem, qualitativa e quantitativamente, o cumprimento dos objetivos e das metas da concessão.	NÃO	
Segurança	Prestação do serviço de acordo com o estabelecido no CTB, no RSTCI-MG, neste Edital, no Contrato de Concessão e na legislação pertinente.	Índice de Acidentes por Número de Viagens– Ia	<ul style="list-style-type: none"> → N° de acidentes ocorridos por ano pela RIT e → N° de viagens realizadas por ano pela RIT.
Atualidade	Modernidade das técnicas, dos equipamentos e das instalações. A conservação e manutenção, bem como a melhoria e expansão do serviço na medida das necessidades dos usuários.	NÃO	
Generalidade	Universalidade da prestação dos serviços, isto é, serviços iguais, sem qualquer discriminação, com presteza, rapidez e segurança para todos os usuários.	NÃO	
Cortesia na prestação dos serviços	Tratamento com urbanidade, respeito, polidez e conforto para todos os usuários.	EM PARTE - Índice de Satisfação do Usuário– Is	<ul style="list-style-type: none"> → N° de reclamações confirmadas por ano por RIT e → N° de viagens realizadas por ano pela RIT.

Fonte: Quadro elaborado pelos auditores com informações do Edital analisado.

¹⁶Quadros de Características Operacionais emitido pela SETOP (à época) com as características operacionais de cada linha.



Verifica-se que o Edital ao estabelecer os índices do SAD não abarcou a totalidade dos requisitos, estando ausentes os requisitos de *eficiência, atualidade e totalidade* que ele próprio considerou como, minimamente, condições de qualidade para um serviço adequado.

No que concerne à regularidade da prestação do serviço, medida pelo Ir, esse índice está relacionado ao cumprimento das condições se o serviço é regular ou irregular, tendo como único parâmetro o quantitativo de multas recebidas pelo prestador, o que pode ser considerada uma mensuração frágil, e limitada, e não se vislumbram outras perspectivas de regularidade como a relação entre a frequência e nível de serviço.

Além disso, a regularidade da prestação está vinculada, por exemplo, ao atendimento pelo operador do que foi definido pelo Edital, Item 5 – Metas da Concessão.

Quanto ao *Índice de Acidentes nas Viagens – Ia*, utiliza-se da variável porcentagem de acidentes ao ano para medir este aspecto do serviço. Mais uma vez, considerar o transporte seguro a partir, exclusivamente, do quantitativo de acidentes é um fator limitador. Existem outros aspectos do serviço que são determinantes para segurança tanto dos usuários, quanto dos funcionários, sem falar na sociedade como todo que sofre influência direta desta prestação.

Em análise bibliográfica, a Fundação de Planejamento Metropolitano e Regional - Metroplan de Porto Alegre¹⁸ relaciona segurança no transporte a aspectos como assaltos ocorridos dentro do veículo e acidentes com mortes e acidentes sem mortes.

No trabalho realizado sob a orientação do Prof. Dr. Mauro Zilbovicious¹⁹, apresentou-se a proposta de mensurar a segurança a partir de parâmetros como, o percentual da frota com sistema de vigilância em boas condições (como câmeras, botões de pânico, etc.), a quantidade de acidentes ocorridos com os veículos em operação e também a ocorrência de irregularidades de trânsito (multas).

Da bibliografia, foram citados outros dados que influenciam a segurança na prestação de um serviço de Transporte, como a idade da frota, a regularização da frota junto ao órgão competente estar em dia, a velocidade média utilizada nos veículos para percorrer o itinerário, acidentes graves, acidentes leves, dentre outros.

Assim, considerar unicamente como variável a porcentagem de acidentes ocorridos no período não é suficiente para inferir quanto à segurança da prestação do serviço, tendo em vista que deixa de avaliar fatores intermediários diversos que, quando considerados, podem efetivamente impactar na segurança.

A *Confiabilidade das Partidas – Icp*, por estar relacionada ao grau de certeza dos usuários de que os veículos de transporte público vão passar na origem e chegar ao destino no horário previsto, considerada a margem de tolerância, deve contemplar a análise de aspectos, para além da razão entre as partidas previstas e realizadas (única variável utilizada para contratação analisada), como descumprimento do itinerário, não atendimento dos horários estabelecidos no *Quadro de Características*

¹⁸Indicadores de Desempenho do Sistema de Transporte Metropolitano Coletivo de Passageiros– Anuário de 2017”, Fundação de Planejamento Metropolitano e Regional - Metroplan; Porto Alegre.

¹⁹RADOMYSLER, Guilherme N.; “A qualidade no sistema de transporte coletivo urbano rodoviário: o caso de São Paulo”; Trabalho de Formatura apresentado à Escola Politécnica da Universidade de São Paulo para obtenção do diploma de Engenheiro de Produção; São Paulo.



Operacionais, não parar o veículo no lugar determinado para ponto de embarque/desembarque, tempo de espera no ponto, superlotação (quantidade de pessoas interior dos veículos é maior que sua capacidade), atrasos ocorridos nas viagens, dentre outros.

O Consórcio GITEC – ITDP²⁰ menciona a confiabilidade na prestação dos serviços à variáveis como a relação entre o quantitativo de carros previstos *versus* efetivamente utilizados, o percentual de viagens completas que se deram em um período de tempo originalmente estipulado, o cumprimento de itinerário (referente ao número de desvios do itinerário durante o período *versus* o número de viagens totais programadas), o cumprimento de quilometragem programada e especificada nas ordens de serviço e também, a regularidade e pontualidade dos intervalos de chegada do veículo em pontos de controle ao longo de cada linha.

Outra condição que impacta a confiabilidade no serviço é porcentagem de reserva da frota em relação aos veículos em utilização, a fim de não prejudicar o transporte em decorrência de imprevisibilidades.

Outro *Índice* do Sistema de Avaliação do Desempenho da concessão, o *Índice de Satisfação do usuário* - Is se utiliza do número de reclamações dos usuários como variável descritiva da satisfação quanto ao serviço prestado, e por isto está relacionado à cortesia – de acordo com a descrição dada pelo Decreto n. 44.603/2007 e Edital n. 01/2007.

Mesmo, ao considerar o requisito “Cortesia” somente pelo parâmetro satisfação do usuário, manter a análise unicamente nas reclamações confirmadas não é o ideal, pois assim se estaria afirmando que todos os usuários insatisfeitos registraram reclamações, o que não se tem comprovação.

A bibliografia, pelos estudos já citados neste Relatório, propõe pesquisa de satisfação do usuário por meio de formulários impressos ou digitais. Quanto às reclamações, deve-se realizar análise mais detalhada das reclamações, como: percentual das que foram atendidas, das que foram confirmadas, ainda as que têm respostas.

A partir dos estudos identificados pela equipe de auditoria, verifica-se que os índices que avaliam o desempenho dos consórcios são insuficiente tanto na definição das condições de qualidade a serem analisadas quanto das informações utilizadas para a formação da sua base de cálculo.

Ao se ampliar as bases de cálculo das fórmulas, considerando aspectos mais descritivos daqueles dos índices atuais, de modo a se obter informações úteis e relevantes, como ora exemplificado, proporciona o aumento do conhecimento sistêmico sobre o serviço prestado, possibilitando avaliar a performance do operador de forma global e conseguir identificar os pontos que demandem atenção, sendo, neste caso, um instrumento de ação objetiva, já que aponta situações específicas que merecem ser trabalhadas com vistas à melhoria do desempenho geral.

²⁰ NAVARRO, Ulisses; OLIVEIRA, Gabriela; RODRIGUE, Beatriz; Consórcio GITEC – ITDP; Relatório de ação técnica “Indicadores para concessões no transporte público Coletivo Uberlândia e Sorocaba”; Projeto: Eficiência Energética na Mobilidade Urbana, GIZ Brasil; Brasil, 2019.



Como já mencionada, a análise da prestação de serviço pelos consórcios é fato gerador de declaração de caducidade. Assim, reforça-se a necessidade de um Sistema de Avaliação de Desempenho satisfatório e que se trabalhe com informações relevantes, confiáveis e úteis a fim de conseguir afirmar com razoável certeza a respeito da execução do serviço.

Vale lembrar que o Edital prevê como fato gerador da declaração de caducidade do contrato a inexecução total ou parcial do serviço, de acordo com o valor do Indicador de Desempenho, ao final do 15º ano da contratação.

Questionada sobre o efeito prático dos índices de qualidade estabelecidos na contratação, a Superintendência de Transportes da SEINFRA informou que considera que os indicadores previstos no contrato são insuficientes para verificação da adequação e eficiência da prestação dos serviços por parte das concessionárias.

2.1 – Manifestação da Unidade Auditada e Plano de Ação

A resposta feita pelo Memorando.SEINFRA/SUBMOB.nº 130/2021, a Subsecretaria de Transportes de Mobilidade propôs por meio de uma Plano de Ação: “*Estabelecimento de procedimentos voltados para aperfeiçoar a aferição dos indicadores de desempenho e índices de qualidade dos serviços prestados*”. Sendo que, o período para execução dessa iniciativa da Secretaria foi estabelecido o período de 01/02/2021 a 30/07/2022, portanto, está parcialmente concluída, uma vez que estão sendo criados Procedimentos Operacionais Padrão – POPs para os procedimentos operacionais e de fiscalização executados pela STIM e pelo DER, objetivando padronizar os processos, minimizar a ocorrência de assimetrias e facilitar a utilização de dados.

Ressaltou-se que parte dos fluxos elaborados prontos foram entregues pela Assessoria Estratégica, e serão publicados em forma de Ato Regulamentar pela SUBMOB. Ademais, espera-se, com a definição desses procedimentos, maior dinamismo à gestão do transporte (desburocratização), além de melhorias na eficácia da atuação da SUBMOB/STIM e do DER na aferição dos índices e indicadores de desempenho (fiscalização).

2.2 – Análise da Equipe de Auditoria

A equipe da CGE considerou que a elaboração de Procedimentos Operacionais Padrão por parte da Subsecretaria de Transporte e Mobilidade a fim de aprimorar a aferição dos indicadores de desempenho e índices de qualidade dos serviços prestados é uma iniciativa em curso, assim, será feito o acompanhamento/monitoramento dos resultados dos POPs em relação à qualidade dos serviços, sobretudo, destinados aos usuários do transporte metropolitano.

2.3 – Recomendação

Estabelecer procedimentos voltados para aperfeiçoar a aferição dos indicadores de desempenho e índices de qualidade dos serviços prestados.



3 Atuação restrita e ineficaz da SEINFRA e do DER na aferição dos índices e do indicador de desempenho.

A atuação do poder público quanto ao transporte metropolitano é realizada precipuamente pela SEINFRA²¹, que exerce a administração contratual da Concorrência Pública prevista no Edital nº 01/2007.

Na auditoria, examinou-se os procedimentos realizados pela SEINFRA (Gestor) e DER (Fiscalizador) para a execução dos objetos do Edital relacionados à prestação dos serviços oferecidos pelas concessionárias, sendo que a atuação do Poder Público não exclui ou atenua a responsabilidade da concessionária.

Em reuniões realizadas com as equipes da SEINFRA e DER verificou-se dificuldades na execução de atividades de gerenciamento e fiscalização do transporte metropolitano em função, principalmente, da insuficiência de servidores e obsolescência tecnológica/sistemas.

Ademais, as informações que subsidiam as tomadas de decisão da SEINFRA quanto a operacionalização do transporte metropolitano são fornecidas pelas concessionárias, por meio do Sistema de Gerenciamento do Transporte Metropolitano, no qual os operadores do sistema são cadastrados com funções limitadas²² de acesso, acerca das informações referentes ao transporte metropolitano.

Os dados inseridos no SGTm são referentes a: cadastramentos de veículos, quadro de horários, informações das viagens realizadas, dentre outras. Os dados brutos inseridos no SGTm são alimentados pelos Consórcios. A SEINFRA e o DER não tem acesso a base de dados, o que inviabiliza a veracidade das informações recebidas para as tomadas de decisão que melhorem a gestão do serviço de transporte metropolitano.

O DER recebe das concessionárias o Mapa de Controle Operacional – MCO, documento que consta a operação diária dos serviços, as viagens realizadas e outras informações pertinentes ao sistema de transporte, informações essas que são preenchidas pelos consórcios e repassadas a SEINFRA por meio do SGTm. Tanto a Secretaria quanto o DER utilizam as informações inseridas pelas concessionárias no SGTm.

O DER tem acesso ao SGTm, no modo consulta, para apuração de cumprimento do quadro de horários em caso de reclamações ou fiscalização indireta e a SEINFRA o utiliza para subsidiar a gestão contratual. O DER não possui metodologia, recursos tecnológicos e operacionais para se certificar que as informações repassadas pelas concessionárias correspondem à realidade.

²¹ Lei 23.304 de 30/05/2019.

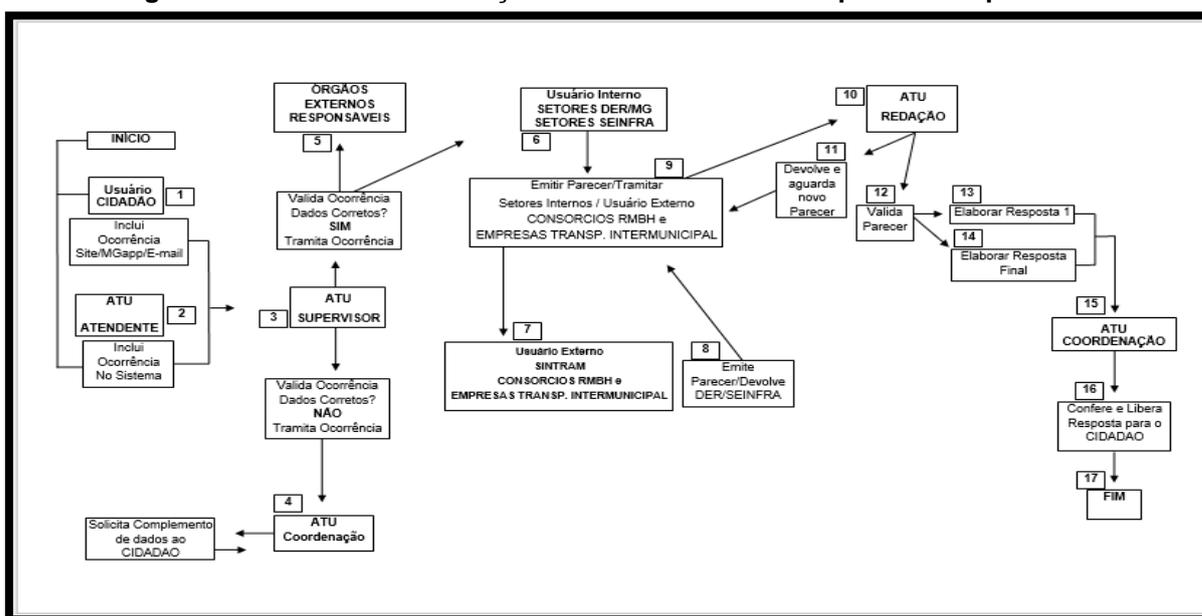
https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/index.html?aba=js_tabLegislacaoMineira&subaba=js_tabLegislacaoMineiraSimples&tipoPesquisa=simples&pageNum=1&sltNorma=Lei&txtNum=23304&txtAno=2019. Consulta em 10/5/2021.

²² Cada usuário cadastrado no SGTm possui algumas “permissões” sobre o sistema. Este não é aberto a todos os usuários.

Em razão do efetivo reduzido número de servidores, a fiscalização realizada pelo DER é direcionada conforme as demandas recebidas dos usuários e outros órgãos de controle, no momento é realizada por meio das informações constantes no Sistema de Atendimento ao Usuário – SATU.

Nesse sistema, o DER cadastra as reclamações recebidas via correspondência eletrônica da Ouvidoria-Geral do Estado – OGE. Posteriormente o DER efetua as providências quanto as reclamações recebidas e encaminha a resposta para a Ouvidoria. Por fim, a OGE apresenta aos usuários informações acerca das providências adotadas em relação as denúncias efetuadas, conforme fluxo de manifestação dos usuários de transporte metropolitano, elaborado pela SEINFRA e apresentado na Figura 02.

Figura 02: Fluxo de Manifestação dos Usuários de Transporte Metropolitano



Fonte: Superintendência de Transporte Intermunicipal e Metropolitano (SEINFRA)

Por meio da Resolução Conjunta SEINFRA/DER Nº 002²³, de 4/2/2021, orientou-se acerca dos procedimentos de recebimento de manifestações dos usuários dos serviços prestados direta ou indiretamente pela SEINFRA e DER/MG com o objetivo de centralizar as denúncias recebidas dos usuários nos sistemas oficiais da Ouvidoria-Geral do Estado por meio do telefone 162, no aplicativo *MGapp* e no sítio eletrônico da OGE. Este processo encontra-se em fase de ajustes, sendo que as demandas que chegam a OGE são encaminhadas para o setor responsável pela apuração das denúncias, que confere e libera a resposta ao cidadão.

A apuração dos Índices e Indicador de Desempenho evidenciados no Anexo XVII do Edital apresenta por finalidade medir e demonstrar a qualidade dos serviços prestados pelas concessionárias. Entretanto, conforme já informado neste Relatório, os Índices elencados para prestação dos serviços de transporte metropolitano, revelaram-se

²³ Resolução Conjunta SEINFRA/DER Nº 002/2021. <http://www.jornalminasgerais.mg.gov.br/?dataJornal=2021-02-05#caderno-jornal>. Consulta em 12/5/2021.



incipientes em quantidade e qualidade da informação para a tomada de decisões pelo poder Concedente.

O grande desafio para a avaliação de Índices de Desempenho na concessão de transporte metropolitano é o de encontrar formas práticas e confiáveis de mensurá-los, com a finalidade de fornecer ao poder Concedente informações que subsidiem a avaliação efetiva dos serviços prestados.

Sendo assim, é necessário que o poder Concedente estabeleça procedimentos voltados para aperfeiçoar a aferição do Indicador de Desempenho e Índices de Qualidade, bem como a implantação de tecnologias que forneçam informações confiáveis aliada ao aperfeiçoamento nos processos de gestão e fiscalização do serviço de transporte metropolitano, objetivando a melhoria nos serviços oferecidos a população.

3.1 – Manifestação da Unidade Auditada e Plano de Ação

A manifestação da unidade auditada foi realizada pelo Memorando.SEINFRA/SUBMOB.nº 130/2021, a Subsecretaria de Transportes de Mobilidade propôs por meio de uma Plano de Ação: *“Contratação de solução tecnológica com vistas à obtenção de dados/informações mais confiáveis para a gestão e fiscalização dos contratos de concessão”*.

O procedimento, que pretende ser realizado por dispensa de licitação, está em fase de levantamento de preços/propostas para: 1) armazenamento de dados e projetos desenvolvido pelas áreas da SUBMOB; 2) disponibilização de dados em tempo real (plataforma e ambiente para análise dos dados); e 3) incorporação do Sistema SIMETRO de gerenciamento do transporte coletivo. A ideia é contratar um ambiente de armazenamento de dados que consiga receber e tratar o volume extenso de dados necessário ao gerenciamento do transporte (hoje inexistente na SUBMOB) para que, no futuro, conseguiu-se inclusive hospedar tecnologias mais inovadoras de gestão.

3.2 – Análise da Equipe de Auditoria

A equipe da CGE acata como uma medida apropriada relativa ao problema identificado, a adoção de solução tecnológica para obtenção de dados/informações mais confiáveis para a gestão e fiscalização dos contratos de concessão que são fundamentais aferição dos índices e indicador de desempenho. É válido apontar ao aplicar essa nova tecnologia de dados, a Secretaria dever reportar seus resultados para a equipe de auditoria.

3.3 – Recomendação

Contratar solução tecnológica com vistas à obtenção de dados/informações mais confiáveis para a gestão e fiscalização dos contratos de concessão.

4 Ausência de comunicação estratégica entre as concessionárias e a SEINFRA.

Os Índices de Qualidade são o cerne de um contrato de concessão, pois eles estabelecem as características do serviço que a iniciativa privada deverá prestar. Dessa forma, a gestão e a fiscalização das cláusulas contratuais que envolvem o Poder Concedente e o contratado, buscando garantir que os acordos sejam cumpridos, de modo que os serviços sejam prestados corretamente e os prazos sejam obedecidos. Nesse contexto, a comunicação entre as partes se torna imprescindível.

Em Minas Gerais, o Poder Concedente no que se refere ao transporte metropolitano é exercido pela SEINFRA que tem a atribuição de realizar a avaliação do transporte metropolitano, conforme determinação legal²⁴. Válido apontar, também, que a SEINFRA executa suas competências em parceria com o DER-MG. Sobretudo, vale ressaltar que no âmbito da SEINFRA, compete tal atribuição de avaliação do transporte metropolitano à Subsecretaria de Transportes e Mobilidade²⁵.

Nesse contexto, observou-se que as ações quanto ao transporte metropolitano entre SEINFRA e DER são complementares (Figura 3):

Figura 3- Atuação da SEINFRA e DER no transporte metropolitano.



Fonte: Elaborada pelos auditores a partir das informações obtidas durante a execução do trabalho.

As ações de transporte na SEINFRA ficam sob a responsabilidade da Superintendência de Transporte Intermunicipal e Metropolitano/STIM e da Diretoria de Gestão do Transporte Metropolitano/DGTM; no DER, a atribuição compete a Diretoria de Operação Viária – DOV.

A gestão e a fiscalização de contratos de concessão com sete consórcios, formado por 29 empresas com atuação em 11 cidades da região metropolitana enseja um esforço e articulação intensos. Este cenário reforça a importância do processo de comunicação, por sua vez, envolvendo a STIM/SEINFRA e a DOV/DER, por parte do Poder Concedente, e o Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros Metropolitano – SINTRAM, representando as concessionárias.

²⁴ Nos incisos I a IV, do art. 37, da Lei n. 23.304/2019, bem como nos mesmos incisos transcritos no art. 2º, do Decreto n. 47.767/2019.

²⁵ Inciso II, do art. 18, do Decreto n. 47.767/2019.

Apesar de constar o registro em contrato a representação legal de cada consórcio, o Sindicato, nos termos do seu estatuto, pode representar as empresas e consórcios, sendo assim, os sete consórcios do transporte metropolitano outorgaram poderes ao Presidente do SINTRAM, por meio de procuração (Anexo I), para representá-los perante a SEINFRA e DER, mas é importante destacar que não está claro no instrumento de procuração a respeito do objeto de concessão pactuado. Com isso, é fundamental analisar, sob a perspectiva jurídica, se existe amparo legal para a assunção pelo sindicato das prerrogativas legais pactuadas em instrumento de concessão pelos consórcios.

A comunicação da SEINFRA e DER é realizada sempre que necessária, por meio de ofícios, reuniões e ligações (chamadas celular), por intermédio do Sindicato, o que impede a comunicação direta com as concessionárias – empresas responsáveis pela a operação dos serviços e com as quais o Estado firmou efetivamente uma relação obrigacional – e, por consequência, negociações individualizadas por contato (por RIT, no caso), inviabilizando a incorporação das particularidades da realidade de cada contratação.

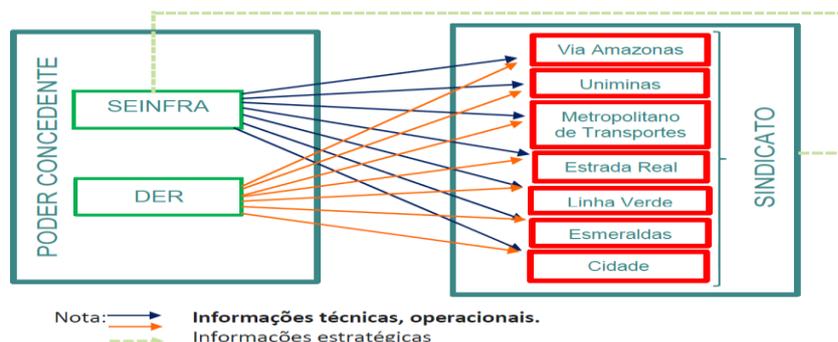
Dessa forma, a SEINFRA e o DER possuem uma atuação restrita no que diz respeito à comunicação com as empresas que formam os consórcios de transporte coletivo metropolitano e a legislação não determina às concessionárias, obrigação de prestar informações de forma recorrente, e os prazos estabelecidos, em regra, são geralmente para atender às questões operacionais.

Além disso, existe uma omissão de reporte pelos consórcios, tendo em vista que a Diretoria de Operação Viária/DER recebe as informações de maior repercussão diretamente da imprensa. As empresas, em virtude da possibilidade da aplicação de multas pelo Estado, não repassam todas as notificações que seriam obrigadas a informar.

Por outro lado, quando o sindicato passa a representar as empresas em todas as demandas solicitadas pela Administração Pública, a qualidade da informação solicitada pelo poder Concedente diminui, pois o sindicato não é o executor direto da concessão.

Assim, elaborou-se uma representação de como é o fluxo de comunicação entre o Estado e os consórcios do transporte metropolitano (Figura 4):

Figura 4- Representação da comunicação estabelecida entre o Estado e consórcios.



Fonte: Elaborada pelos auditores a partir das informações obtidas durante a execução do trabalho.



Apesar desses fatores limitantes no que concerne ao diálogo como titular do contrato de concessão, a SEINFRA, para além das comunicações oficiais, vem buscando estabelecer contato direto com as concessionárias para a realização cada vez mais de reuniões presenciais ou *on-line* visando mitigar eventuais descumprimentos contratuais, bem como o acionamento tempestivo do DER, responsável pelas fiscalizações operacionais. Essas medidas têm possibilitado uma melhoria na aferição dos dados relativos ao cumprimento dos Índices de Qualidade e Indicador de Desempenho estabelecidos pelos contratos de concessão vigentes, mas enquanto não se viabilizar uma comunicação direta com as empresas responsáveis pelos serviços, haverá assimetria de informações.

Verificou-se, também, que a observância ou não do prazo de resposta impacta as ações da Secretaria e do DER, principalmente, no que tange à fiscalização da operação, uma vez que o assunto é direcionado ao DER, que normalmente responde à Secretaria de acordo com os prazos pré-estabelecidos. Quanto à gestão/fiscalização dos contratos, ainda não foi avaliado esse impacto, a despeito da identificação pela atual gestão de um *delay* entre as informações requisitadas e as respostas encaminhadas pelos setores responsáveis.

Salienta-se, considerando as regras estabelecidas no Edital e na Legislação que rege as concessões, no que se refere ao serviço adequado e ao controle da qualidade dos serviços que a STIM tem estabelecido ações visando o contato direto com as concessionárias, mediante:

- Emissão de ofícios e notificações endereçadas às concessionárias;
- Controle dos ofícios enviados aos Consórcios e ao SINTRAM, norteando-se pelo bom desempenho das comunicações e possibilitando o acompanhamento dos prazos e andamentos processuais relacionados ao cumprimento dos prazos regulamentares;
- Elaboração de estudo aprofundado visando a revisão do marco regulatório de transportes que, entre outros assuntos, endereça a questão do alinhamento e desburocratização dos prazos de comunicação com as concessionárias.

Do exposto, observou-se que a comunicação entre o Poder Concedente, SEINFRA e DER, e as Concessionárias, precisa de aprimoramento para a garantia da prestação de serviço com qualidade ao usuário do transporte metropolitano, uma vez que se verificou uma limitação de atuação do Poder Público que diz respeito a comunicação com os prestadores de serviço metropolitano, pois a interlocução das questões importantes são realizadas por intermédio do sindicato, ficando adstrita o diálogo de questões pontuais e operacionais diretamente com o consórcio.

4.1 – Manifestação da Unidade Auditada e Plano de Ação

A resposta feita Subsecretaria de Transportes de Mobilidade por intermédio do Memorando.SEINFRA/SUBMOB.nº 130/2021, a propôs por meio de uma Plano de Ação: “*Consulta jurídica sobre o modo de comunicação (estratégica e operacional) entre as concessionárias e o Estado, à fim de delimitar a atuação do SINTRAM e reduzir assimetria de informações.*”

Dessa forma, será feita consulta à Assessoria Jurídica da SEINFRA para delimitação das competências do Sindicato (SINTRAM) como representante das concessionárias, com base no Estatuto e Procuções anexadas ao Relatório, com



intento de buscar maior segurança jurídica aos procedimentos de comunicação da SEINFRA junto às concessionárias e seus representantes.

4.2 – Análise da Equipe de Auditoria

A equipe da CGE analisou que a providência que será feita pela Subsecretaria de Transporte e Mobilidade ao consultar a Assessoria Jurídica é adequada, e é essencial que seja remetida o resultado do posicionamento jurídico para Controladoria, bem como os seus efeitos legais para a comunicação entre a Secretaria e as Concessionárias.

4.3 – Recomendação

Efetuar consulta jurídica sobre o modo de comunicação (estratégica e operacional) entre as concessionárias e o Estado, a fim de delimitar a atuação do SINTRAM e reduzir assimetria de informações.



5-CONCLUSÃO

Por todo exposto, conclui-se que visando o aperfeiçoamento da execução da concessão do transporte metropolitano e principalmente o aumento da qualidade dos serviços prestados aos cidadãos, foram identificadas oportunidades de melhorias que devem ser adotadas pelo órgão gestor.

A revisão dos índices de desempenho, bem como de seus procedimentos de aferição irão proporcionar a obtenção de resultados mais reais e fidedignos acerca dos serviços prestados pelas concessionárias.

Acrescenta-se, ainda, a necessidade de estabelecer a comunicação direta e irrestrita com os consórcios de forma a delimitar a atuação do SINTRAM e reduzir a assimetria de informações.

Ao final, válido registrar que, para os achados de auditoria, a SEINFRA estabeleceu um Plano de Ação que está em curso de modo a instituir medidas mitigadoras na tentativa de solucionar os problemas constatados neste trabalho de auditoria, por sua vez, será feito um acompanhamento *pari passu* da equipe de auditoria para averiguação da efetividade das ações adotadas pela Secretaria em busca de aferir maior qualidade no serviço de transporte metropolitano prestado pelas concessionárias.

Enfim, ressalta-se que os achados de auditoria supracitados não esgotam a possibilidade de identificação de outros problemas e inconsistências significativas relativas ao objeto do trabalho, apesar das providências adotadas pela SEINFRA, sendo competência primária das unidades e dos gestores das áreas envolvidas adotar processo contínuo para diagnosticá-los, bem como avaliar os riscos e as fragilidades do processo, devendo, também, implementar as medidas cabíveis (controles internos eficazes) em resposta aos riscos identificados, tanto corrigindo as irregularidades e/ou impropriedades, quanto atuando de forma preventiva no desenvolvimento de políticas e procedimentos internos, a fim de garantir que as atividades estejam de acordo com as metas e os objetivos.

Auditoria-Geral, 16 de dezembro de 2021.