

AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE **TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO** URBANO DE TERESINA

RELATÓRIO DE **AUDITORIA**





Nº DO PROCESSO: TC/009266/2021

RELATOR: Cons. Subst. Delano Carneiro da Cunha Câmara

PROCURADOR: José Araújo Pinheiro Junior

JURISDICIONADO: Superintendência Municipal de Transportes e Trânsito - STRANS

RESPONSÁVEL(EIS): José Pessoa Leal - Prefeito Municipal de Teresina
Bruno Migliano Pessoa - Superintendente da STRANS

AÇÃO DE CONTROLE: Classe: Fiscalização - Subclasse: Auditoria

OBJETO: Sistema de Transporte Público Coletivo Urbano de Teresina

ATO DE INSTRUÇÃO: Relatório de Auditoria

EQUIPE DE AUDITORIA: Bruno Camargo de Holanda Cavalcanti
Verônica Maria Prazeres Lopes de Sousa
Teresa Cristina de Jesus Guimaraes Moura
Matheus de Sousa Guimarães
Allan Felipe da Silva Lima
Carlos André da Silva Batista
Hamifrancy Brito Meneses

COLABORAÇÃO: Carlos Roberto Góes Paz Sousa
Joabe Pereira Martins Carvalho
Arthur Pedrosa Rocha



Sumário

1	Identificação	4
2	Normas de Auditoria Aplicadas	4
3	Sumário Executivo	4
4	Objeto da Auditoria.....	8
5	Descrição do Escopo	14
6	Não-Escopo	15
7	Elementos da Auditoria.....	15
8	Critérios de Auditoria.....	16
9	Justificativa dos Métodos Utilizados.....	17
10	Achados de Auditoria.....	18
11	Conclusões	22
12	Sugestões.....	27
13	Encaminhamentos	32
14	Apêndice A - Matriz de Achados	36
15	Apêndice B – Comentários da Entidade Auditada.....	56



1 Identificação

1. Este trabalho de auditoria foi instruído pela Diretoria de Fiscalização de Infraestrutura e Desenvolvimento Urbano do Tribunal de Contas do Estado do Piauí, tendo por título *Aviação do Sistema de Transporte Público Coletivo Urbano de Teresina* e por período de abrangência o ano de 2014 a 2022.

2 Normas de Auditoria Aplicadas

2.1 Referência a ISSAI

2. Esta auditoria foi conduzida em conformidade com as Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores - ISSAI, bem como as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público - NBASP.
3. As ISSAI's foram incorporadas ao ambiente institucional brasileiro através da sua tradução e adaptação à estrutura NBASP com o objetivo de assegurar um padrão metodológico aceito internacionalmente (NBASP 12/001).
4. Cabe destacar que as principais normas aqui aplicadas foram a ISSAI 100 – Princípios Fundamentais de Auditoria do Setor Público, a ISSAI 300 - Princípios de Auditoria Operacional e a ISSAI 400 - Princípios de Auditoria de Conformidade.
5. A ISSAI 100 estabelece princípios fundamentais que são aplicáveis a todos os trabalhos de auditoria do setor público, independentemente de sua forma ou do seu contexto.
6. As ISSAI 200, 300 e 400 baseiam-se nesses princípios e adicionalmente os desenvolvem para serem aplicados no contexto das auditorias financeiras, operacionais e de conformidade, respectivamente. E devem ser aplicadas em conjunto com os princípios estabelecidos na ISSAI 100.
7. Os princípios de maneira nenhuma se sobrepõem às leis, aos regulamentos ou mandatos nacionais, nem impedem as EFS de realizarem investigações, revisões ou outros trabalhos que não sejam especificamente cobertos pelas ISSAI's existentes (ISSAI 100/7).

3 Sumário Executivo

3.1 Objeto Auditado

8. O objeto desta auditoria recaiu sobre o sistema de Transporte Público Coletivo Urbano de Teresina - TPCU, ofertado via concessão pública, deflagrada pela Prefeitura Municipal de Teresina mediante processo licitatório Concorrência nº 001/2014, sob processo administrativo nº 042.1564/2014.

3.2 Justificativa para Realização da Auditoria

9. A realização desta auditoria teve por motivação dar cumprimento ao Plano Anual de Controle Externo – PACEX 2021/2022 do Tribunal de Contas do Estado do Piauí,



instituído por meio da Decisão Plenária nº 41/2022, bem como dar execução as determinações do Plenário da Corte de Contas, assentada na Decisão nº 5.831/2021, de 10 de junho de 2021, publicada no Diário Oficial Eletrônico TCE-PI nº 108/2021.

10. É importante registrar que a atuação institucional nesta ação de controle reverbera as reiteradas paralizações do serviço público de transporte em decorrência de greves dos motoristas e cobradores de ônibus, bem como as reclamações dos usuários frente as precariedades na disponibilização das viagens.

3.3 Objetivo da Auditoria

11. Este trabalho teve por objetivos: (i) Avaliar se a Prefeitura de Teresina tem priorizado investimentos para o sistema de transporte público coletivo; (ii) Avaliar a vantajosidade da adoção da integração no sistema de transporte público coletivo urbano de Teresina; (iii) Avaliar o modelo de remuneração do sistema de transporte público coletivo urbano de Teresina; (iv) Avaliar a integridade do sistema de bilhetagem eletrônica; (v) Avaliar o desempenho da STRANS na fiscalização da operação do sistema de transporte público coletivo urbano;

3.4 Principais Conclusões

3.4.1 Objetivo 01 - Avaliar se a Prefeitura de Teresina tem priorizado investimentos para o sistema de transporte público coletivo

12. Quanto à priorização de investimento no sistema de transporte público por parte do poder público: no período de 2014 a 2022, analisou-se que a Prefeitura realizou despesas, na subfunção infraestrutura, em obras e serviços de engenharia, no montante de R\$ 776,75 milhões. Desse total, 531,53 milhões foram investidos em mobilidade de um modo geral. Entretanto, para a infraestrutura exclusivamente voltada para o TPCU, foram realizadas despesas da ordem de R\$ 80,50 milhões, materializadas em corredores exclusivos, terminais de integração, faixas exclusivas, gestão de trânsito, abrigos de passageiros. Os referidos valores demonstram que há espaço para uma maior priorização do gasto público com infraestrutura para o transporte coletivo, em sintonia com o que preconiza a Lei Nº 12.587/2012, em seu art. 5º, inciso II.

3.4.2 Objetivo 02 - Avaliar a vantajosidade da adoção da integração no sistema de transporte público coletivo urbano de Teresina

13. Quanto a vantajosidade do Inthebra, apesar da integração ser uma medida legal para cidades com população a partir de 500 mil habitantes, como é o caso da Cidade de Teresina, conforme preconiza o Estatuto das Cidades, art. 41, § 2º, constatou-se que o Sistema Inthebra não conseguiu apresentar as vantagens que o sistema tronco-alimentado integrado poderia ofertar aos usuários.
14. Embora tenha havido a previsão de aumento no número de viagens, o tempo médio de espera para os passageiros que realizaram viagens de bairro para o centro ou para locais antes do centro aumentou consideravelmente ou não teve uma expressiva redução, respectivamente. Essa situação foi agravada pela ineficiência da gestão do Sistema, que não conseguiu integrar efetivamente o sistema alimentador com o troncal, resultando, assim, em filas demasiadas e tempo médio de espera acima do previsto.
15. Ademais, é importante destacar que o Sistema não atingiu um grau de maturidade



adequado, visto que, logo após a sua implantação, ocorreu a Pandemia de Covid-19, o que levou ao desligamento dos Terminais de Integração e ao retorno ao Sistema Radial.

3.4.3 Objetivo 03 - Avaliar o modelo de remuneração do sistema de transporte público coletivo urbano de Teresina

16. Com relação ao modelo de remuneração vigente (Passageiros pagantes – PCTi), foi constatada a existência de fragilidade devido à volatilidade de sua principal variável, o número de passageiros pagantes transportados (PCTi). Essa característica proporciona um ambiente de conflitos contratuais na esfera administrativa e judicial, tendo em vista a necessidade de frequentes revisões da Tarifa de Remuneração (TPIi) para manutenção da receita bruta necessária à operação do sistema - Relatório de Análise Técnica 3 - Tópico 5.1 (Risco de variações na receita);
17. Além disso, a previsão inicial dos contratos firmados sugere uma excessiva dependência do sistema em relação às tarifas pagas pelos usuários, dado que 94% das receitas do sistema seriam oriundas da arrecadação tarifária e apenas 6% de subsídios complementares. Tal dependência tende a fragilizar ainda mais a sustentabilidade do sistema em casos de redução no número de passageiros, o que de fato ocorreu, tendo como reflexo o aumento no montante de subsídios necessários ao sistema - Relatório de Análise Técnica 3 - Tópico 3 (Da Arrecadação).

3.4.4 Objetivo 04 - Avaliar a integridade do sistema de bilhetagem eletrônica

18. Sobre a integridade do Sistema de Bilhetagem Eletrônica (SBE), verificou-se que o SITT é o responsável pelo provimento e implantação do sistema, ao passo que a STRANS detém acesso somente ao espelho dos dados contidos no SBE, apresentando, desse modo, expressiva dependência em relação aos operadores do sistema. A falta de acesso aos dados primários dificulta a tomada de decisão tempestiva da STRANS para correção de falhas operacionais. Além disso, a falta da realização de auditorias no Sistema, regularmente certificadas, por organizações independentes, também se demonstra como um fator limitante da capacidade STRANS em validar os dados extraídos do Sistema de Bilhetagem Eletrônica.

3.4.5 Objetivo 05 - Avaliar o desempenho da STRANS na fiscalização da operação do sistema de transporte público coletivo urbano

19. Quanto a *performance* da STRANS na gestão do Sistema de Transporte Público Coletivo Urbano de Teresina, constatou-se que o Órgão tem enfrentado dificuldades para cumprir essa responsabilidade e, dessa forma, não tem conseguido tomar medidas efetivas de fiscalização e controle.
20. Entre as principais dificuldades, pode-se destacar a falta de controle efetivo das Ordens de Serviço Operacional, a insuficiência de profissionais capacitados para atuar na fiscalização, a dificuldade em aplicar as devidas penalidades aos operadores, quando ocorrem irregularidades, e a ausência de efetiva aferição de indicadores de desempenho.
21. Esses obstáculos comprometem a capacidade da STRANS em garantir que as empresas cumpram com as obrigações assumidas em contratos, editais de concorrência, leis e regulamentos.
22. Com base nas informações levantadas e analisadas, observou-se que, mesmo que a STRANS tenha buscado promover ações de fiscalização e controle rotineiramente, não



tem conseguido obter efetividade satisfatória em suas atividades no âmbito do atendimento à Política Nacional de Mobilidade Urbana, em especial, ao seu art. 13.

3.5 Sugestões

3.5.1 Objetivo 01 - Avaliar se a Prefeitura de Teresina tem priorizado investimentos para o sistema de transporte público coletivo

23. A Prefeitura de Teresina precisa, através do órgão competente, melhorar o acompanhamento sistemático do desempenho oferecido pelos pavimentos que compõem as vias urbanas, de maneira a aplicar uma gestão de manutenção de pavimentação mais eficiente. Tal iniciativa teria o potencial de otimizar as despesas com a malha viária da cidade, haja a vista a significativa quantidade de recursos aplicados em pavimentação urbana, R\$ 239,87 milhões, frente ao aplicado em mobilidade, R\$ 531,53 milhões. Lembrando que melhorias nas condições de tráfego das vias utilizadas pelo transporte coletivo urbano contribuem para uma redução no custo operacional do sistema de TPCU, colaborando para a sustentabilidade econômica das redes de transporte público coletivo de passageiros (Lei Nº 12.587/2012, art. 6º, VIII)

3.5.2 Objetivo 02 - Avaliar a vantajosidade da adoção da integração no sistema de transporte público coletivo urbano de Teresina

24. Que seja viabilizado o retorno da utilização dos terminais de integração mediante a realização de estudos técnicos adequados, para uma plena operacionalização do sistema tronco-alimentado, corrigindo as falhas observadas na primeira fase da operação, a fim de dotar a Cidade de um sistema moderno que ofereça conforto e tempestividade à demanda atual de passageiros, em Teresina, conforme preconiza o artigo 14, “i” da Lei nº 12.587/2012 - Política Nacional de Mobilidade Urbana.

3.5.3 Objetivo 03 - Avaliar o modelo de remuneração do sistema de transporte público coletivo urbano de Teresina

25. Promover junto aos operadores do sistema de transporte público municipal uma interlocução que defina um nível de serviço compatível com as necessidades dos usuários e com as limitações orçamentárias do município para o repasse de subsídios complementares à remuneração dos operadores. Além disso, é indispensável que sejam adotadas medidas que garantam a sustentabilidade do sistema em longo prazo, como a melhoria da eficiência operacional, a diversificação das fontes de financiamento e a adoção de tecnologias mais eficientes e sustentáveis, de acordo com o art. 6º, inciso VIII, da Lei nº 12.587/2012.

26. Promover o incentivo ao uso do transporte público, como a implantação de políticas de mobilidade urbana que privilegiem o transporte coletivo em detrimento do transporte individual, como a criação de tarifas diferenciadas para determinados grupos sociais ou horários específicos e a melhoria da acessibilidade para pessoas com deficiência e mobilidade reduzida. Dessa forma, a combinação de um nível de serviço adequado com medidas que garantam a sustentabilidade financeira e orçamentária do sistema contribui para a melhoria da qualidade do serviço prestado à população de Teresina, tornando o transporte público uma opção mais eficiente e atraente para a população, de acordo com o art. 12º, caput, da Lei nº 12.587/2012.

3.5.4 Objetivo 04 - Avaliar a integridade do sistema de bilhetagem eletrônica



27. Promover no Sistema Eletrônico de Bilhetagem auditorias certificadas por organizações independentes, bem como implementar políticas de controle da integridade dos dados coletados, conforme o estabelecido no Projeto Básico – Especificações Básica do Sistema Eletrônico de Bilhetagem e nas NBR ISO/IEC 27001:2013 e NBR ISO/IEC 27002:2013 – Seções 5,9 e 15;

3.5.5 **Objetivo 05 - Avaliar o desempenho da STRANS na fiscalização da operação do sistema de transporte público coletivo urbano**

28. Aperfeiçoar o controle e a fiscalização dos contratos de prestação de serviço de Transporte Público Coletivo Urbano de Passageiros de Teresina – TPCU de forma eficiente e efetiva, visando o desenvolvimento de uma gestão de excelência e de melhoria contínua do sistema, de acordo com o artigo 6º da Lei 3.946/2009 - Dispõe sobre o regulamento do serviço de transporte coletivo urbano de Teresina, e com o artigo 21 da Lei Nº 12.587/2012 - Diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana;

4 Objeto da Auditoria

29. O objeto da auditoria refere-se à informação, condição ou atividade que é mensurada ou avaliada de acordo com certos critérios. Pode assumir várias formas e ter diferentes características, dependendo do objetivo da auditoria (ISSAI 100/26).

4.1 Identificação

30. Neste trabalho, o objeto de auditoria recaiu sobre o **Sistema de Transporte Público Coletivo Urbano de Teresina - TPCU**.

4.2 Visão Geral do Objeto

4.2.1 Aspectos Normativos

31. O serviço de transporte público é de fundamental importância para uma cidade e seus cidadãos. Tal destaque fica evidente ao se observar que grande parte da população brasileira faz uso do transporte público diariamente para acessar escolas, postos de saúde, deslocar-se ao trabalho ou mesmo ir a uma delegacia registrar simples boletim de ocorrência. Assim, para muitos, é através do transporte público que se viabiliza acesso a serviços públicos básicos como educação, saúde e segurança pública.
32. Tamaña relevância, faz com que o tema transporte seja legitimado por meio de vários normativos, cabendo, no âmbito da presente auditoria, destacar a Constituição Federal, o Estatuto das Cidades, a Lei Nº 10.257/2001, a Política de Mobilidade Urbana, Lei Nº 12.587/2012, e, em um contexto mais local, isto é, da Cidade de Teresina, a Lei Orgânica do Município, o Plano Diretor de Ordenamento Territorial, Lei Nº 5481/2019, e, por fim, o Plano Diretor de Transporte e Mobilidade Urbana – PMTU (2008).
33. Em termos constitucionais, o transporte é recepcionado como um direito social (art. 6º, CF88), sendo assegurado tanto aos trabalhadores urbanos como aos trabalhadores rurais (art. 7º, CF88). Ao elevar o transporte a condição de direito social, a Carta Magna buscou inseri-lo em um conjunto de direitos que visam resguardar condições mínimas de qualidade de vida a todos os cidadãos.



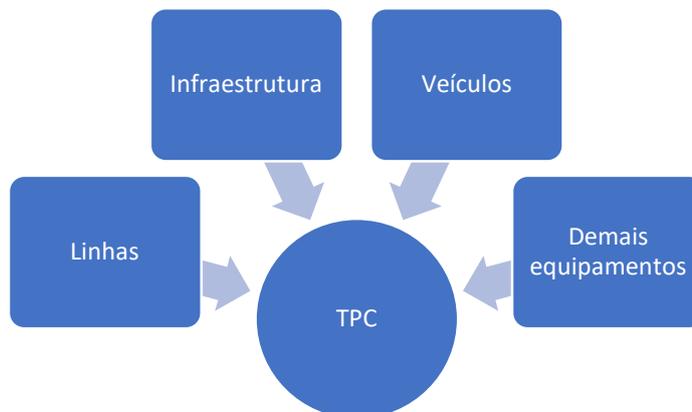
34. Avançando na análise da Lei Maior, é importante registrar que há competências distintas para a União e os Municípios abordando a matéria transporte. À União ficou resguardada a competência de instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano e transporte urbano (art. 21, XX, CF88), bem como diretrizes sobre a política nacional de transporte (art. 22. IX, CF88). Assim, cabe a União traçar as linhas gerais que servirão de orientação aos demais entes da federação.
35. Já aos municípios, ficou assegurada a competência de organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, destacando que o transporte público coletivo está aí inserido (art. 30, V, CF88).
36. Por fim, no contexto constitucional, tem-se ainda o artigo 182, o qual traz grandes implicações para com o transporte, uma vez que ao tratar da política urbana, instituiu o plano diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento urbano e de expansão urbana.
37. O Estatuto das Cidades veio para regulamentar o artigo 182 da Constituição Federal, bem como o 183. Em resumo, estabelece diretrizes gerais de política urbana, reconhecendo que as cidades possuem importantes funções sociais.
38. É no âmbito do Estatuto das Cidades, Lei Nº 10.257/2001, que surgem importantes comandos legais para o objeto desta auditoria. Como exemplo, tem-se a obrigatoriedade de elaboração de um plano de transporte integrado para as cidades com mais de 500 mil habitantes (art. 41, § 2º). Situação que abarca a cidade de Teresina, que conta atualmente com mais de 800 mil habitantes.
39. Em um contexto local, cabe ainda registrar a Lei Orgânica do Município de Teresina; O Plano de Mobilidade Urbana e O Plano Diretor, como relevantes para o objeto de auditoria.

4.2.2 O Sistema de Transporte Público Coletivo

40. O Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Teresina encontra-se regulamentado por meio da Lei Municipal Nº 3.946, de 16 de dezembro de 2009. Congrega “todos os serviços de transportes coletivos de passageiros, executados por ônibus ou qualquer outro meio de locomoção em uso ou que vier a ser utilizado, no futuro, colocados à disposição permanente do cidadão”, conforme se extrai do art. 3º da lei retromencionada.
41. Uma forma de visualizar o Sistema de Transporte Coletivo é vê-lo como o conjunto de linhas, infraestrutura, veículos e equipamentos postos à disposição dos usuários com vistas a atender suas necessidades de locomoção.
42. Em termos de modalidade, os serviços integrantes do transporte coletivo podem ser prestados de cinco maneiras: Serviço Convencional, Serviço Seletivo, especiais, experimentais, extraordinários (art. 3º, § 1º, Lei Nº 3.946/2009). No presente trabalho de fiscalização, o interesse recaiu sobre o serviço convencional, especificamente o transporte coletivo realizado por ônibus na zona urbana de Teresina.



Figura 1 – Visualização do Sistema de Transporte Público Coletivo.

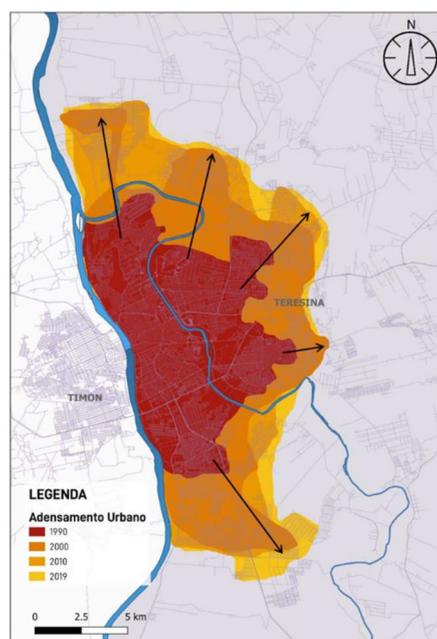


Fonte: DFINFRA - TCE/PI

4.2.3 Breve Histórico

43. O transporte coletivo urbano de Teresina tem suas origens nos idos de 1927 com a implantação de um serviço de locomoção por bonde, conforme registrou a historiadora Mary Lucia Carvalho em seu livro “O ônibus só sai depois que estiver cheio”. Tratava-se de um pequeno trecho com aproximadamente 3,0 km de extensão, tendo por traçado a Rua Grande (atual Rua Álvaro Mendes), finalizando na atual Estação Ferroviária de Teresina (situada na Av. Miguel Rosa). Porém, operou por um curto período, encerrando, a prestação do serviço, por volta do final de 1929.
44. No que diz respeito ao transporte individual, os primeiros e raros carros começaram a circular na cidade nas décadas de 20 e 30. Já o emprego de ônibus ocorreu pouco tempo depois, já na década de 30, com a disponibilização de veículos da empresa Volante Piauiense.

Figura 2 - Crescimento do adensamento populacional.



Fonte: Relatório diagnóstico do PDMUS.



45. Os primeiros ônibus urbanos a transitar no centro atendiam principalmente as praças Rio Branco e Pedro II. Nas décadas de 60 e 70, com a ampliação da frota decorrente da interligação rodoviária da cidade ao sistema de integração nacional e com o aumento dos fluxos migratórios a cidade foi dotada de um terminal de ônibus na Praça da Bandeira (centro).
46. Nesse período, Teresina teve crescimento populacional expressivo, passando de 230.168 habitantes em 1970 para 871.126 mil habitantes em 2021 (IBGE, 2010), ampliando-se, por conseguinte, a necessidade de políticas públicas voltadas para a mobilidade urbana, notadamente no que se refere ao transporte público coletivo da cidade.
47. Já na década de 1990, Teresina contava com um sistema de transporte coletivo urbano composto por linhas radiais, circulares e diametrais que já se demonstrava insuficiente para atender à demanda de passageiros da cidade, conforme estudo técnico elaborado pelo Especialista em Gestão de Transportes, Trânsito e Gestão de Cidades, Eng. Civil Ricardo Barbosa de Freitas. Ademais, havia, na época, críticas sobre o valor da tarifa, superposição de itinerários de ônibus, pagamento de mais de uma tarifa para uma única jornada e insuficiência da frota, por causa da crescente ampliação dos trajetos de ônibus.
48. No Plano de Mobilidade Urbana de Teresina, elaborado em 2008, foi concebido novo formato para o sistema de Transporte Público Coletivo de Teresina, que passaria do radial para o tronco-alimentado.
49. Em 2013, a Prefeitura Municipal de Teresina deflagrou processo licitatório de concessão para implementação do sistema tronco-alimentado, dividindo a cidade em quatro zonas de exploração: Norte, Leste, Sudeste e Sul que compuseram respectivamente os 4 (quatro) lotes do certame.
50. A partir de 2015, o Sistema de Transporte Público Urbano de Teresina passou a ser operado pelos Consórcios Poty (Lote 1), Urbanus (Lote 2), Theresina (Lote 3) e pela Empresa Transcol (Lote 4). Cada um comprometido em operar com uma determinada frota, em uma quantidade de linhas e viagens de modo a atender o usuário de forma mais efetiva e eficaz. (Quadro 1.)

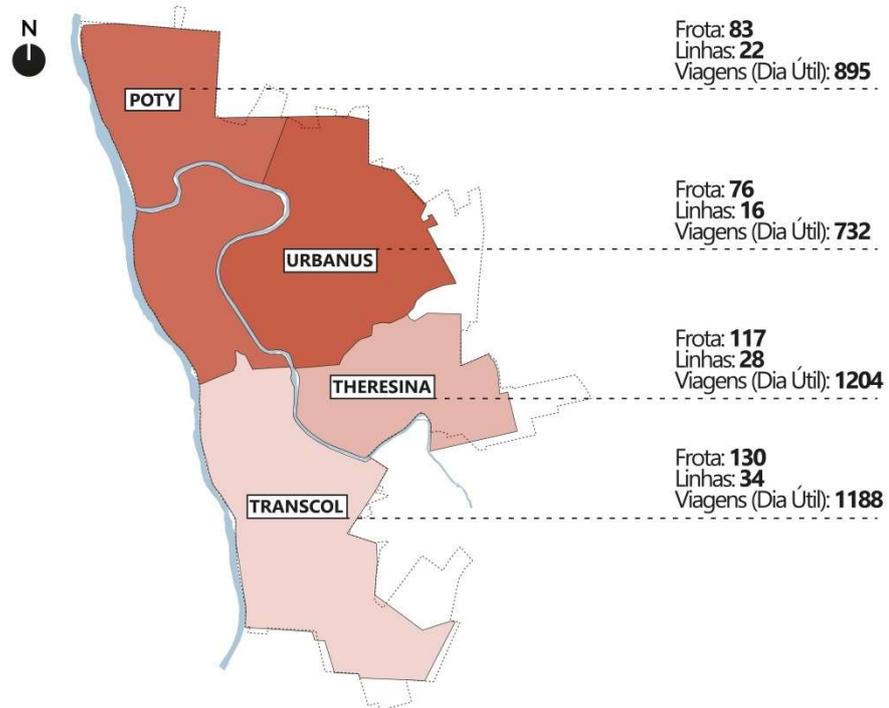
Quadro 1 - Sistema Radial Concebido (dois primeiros anos de concessão).

Lote	Concessionários	Linhas	Frotas	Viagens
1	Consórcio Poty	22	83	895
2	Consórcio Urbanus	16	76	732
3	Consórcio Theresina	28	117	1204
4	Transcol LTDA	34	130	1188
Total do Sistema		100	406	4019

Fonte: Projeto Básico da Concessão.



Figura 3 - Sistema Radial Projeto Básico (Dois primeiros anos de operação).



Fonte: Projeto Básico da Concessão (jan/15).

51. O Sistema operou, inicialmente, de forma radial enquanto obras estruturantes como corredores e os terminais de integração estavam sendo executados, ocorrendo, então, a migração para o sistema tronco alimentado.
52. Há que se destacar que a transição para o novo sistema, o tronco-alimentador, operando com as alimentadoras via terminais de integração, não se deu de forma pacífica, enfrentando sérios obstáculos seja por falta de experiência dos operadores, seja por falta de informações adequadas aos usuários. Essa transição resultou em uma avaliação negativa e, na maioria das vezes equivocada da vantajosidade do Sistema Inthebra em Teresina.
53. Na sequência, a ocorrência da pandemia de COVID - 19 trouxe ainda mais prejuízos que impactaram o sistema de modo a acentuar os problemas graves que já vinham ocorrendo. Os terminais de integração foram desativados e o sistema voltou a funcionar de forma radial.
54. Além dos problemas operacionais decorrentes da implantação do Inthebra, o Sistema de Transporte Público Coletivo Urbano de Ônibus de Teresina vem enfrentando, nos últimos anos, a queda da demanda de passageiros que vêm migrando para uso de outros meios de locomoção.
55. Essa situação, aliada a severos aumentos nos preços dos combustíveis, repercute significativamente na equação econômico-financeira do Sistema, resultando em



recorrentes atrasos no adimplemento dos compromissos assumidos, como por exemplo, a folha salarial.

56. Atualmente, encontra-se vigente uma Ordem de Serviço do órgão gestor do Sistema determinando aos operadores a oferta aos usuários de uma frota de 226 ônibus, distribuídas em 72 linhas, com execução de 1.483 viagens/dia útil, ver Quadro 2 e Figura 4.

Quadro 2 - Sistema Radial Ordem de Serviço.

Lote	Concessionários	Linhas	Frotas	Viagens
1	Consórcio Poty	13	53	367
2	Consórcio Urbanus	15	53	367
3	Consórcio Theresina	23	55	372
4	Transcol LTDA	21	65	377
Total do Sistema		72	226	1483

Fonte: Ordem de Serviço STRANS (fev/23).

57. A comparação entre a situação programada para operação dos concessionários e a situação atual aponta uma expressiva redução nos serviços oferecidos, com uma frota de 180 ônibus a menos na prestação dos serviços oferecidos, ver Quadro 3.
58. O resultado da comparação entre os dois estágios, ou seja, o espelho da situação atual com a situação programada explica o nível de insatisfação dos usuários do transporte público que repercute, diariamente, nos meios de comunicação e é corroborada pela precariedade do serviço oferecido à população, como visto na Figura 3.

Quadro 3 - Comparativo entre situação programada e situação atual.

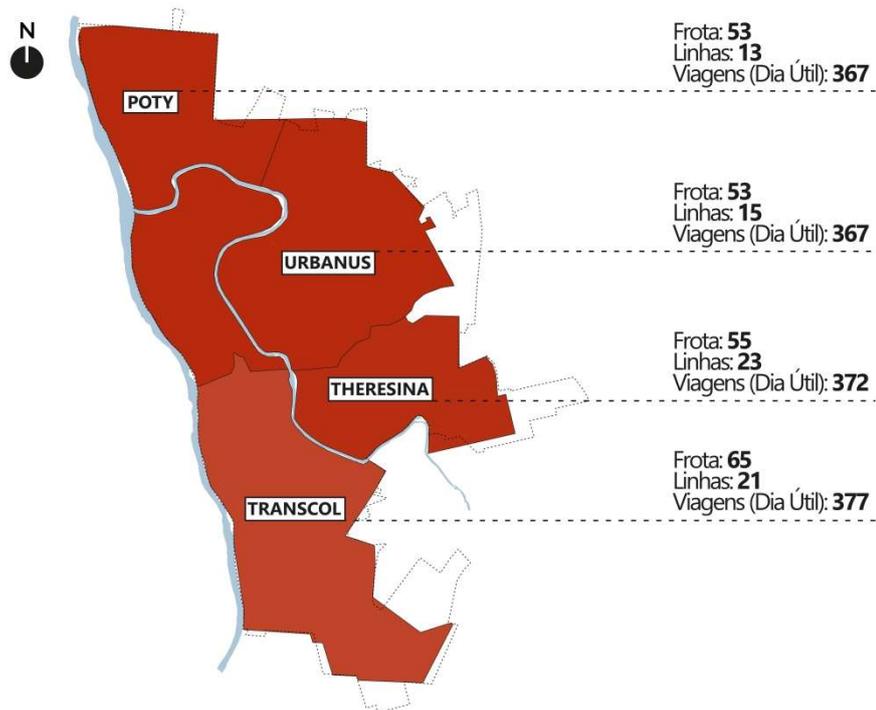
Discriminação	Linhas	Frota Total	Viagens (Dia útil)
Projeto Básico (Quadro 1)	100	406	4019
Ordem de Serviço (Quadro 2)	72	226	1489
Diferença:	-28	-180	-2530

Fonte: Projeto Básico da Concessão (jan/15) e Ordem de Serviço STRANS (fev/23)

59. Torna-se importante enfatizar que a análise técnica do Serviço de Transporte Público é um tema complexo que requer análises específicas e dinâmicas das variáveis que interferem na prestação do serviço.
60. Para um diagnóstico preciso da operacionalização do Sistema, torna-se necessário uma ampla avaliação dos vários componentes que interagem concomitantemente para a prestação desse serviço que é de interesse de toda a comunidade.



Figura 4 - Sistema Radial Ordem de Serviço.



Fonte: Projeto Básico da Concessão (jan/15).

5 Descrição do Escopo

61. O escopo define os limites da auditoria. Para sua descrição as seguintes perguntas devem ser respondidas: (i) qual o tema examinado? (ii) quais são as organizações auditadas? (iii) quais são os locais cobertos pela auditoria? (iv) qual foi a amostra definida? e (v) qual foi o período coberto pela auditoria?

5.1 Tema Examinado

62. Tema: Transporte Público Coletivo Urbano de Teresina/PI.
63. Verificando o Plano Anual de Controle Externo (, é possível enquadrar o objeto da presente auditoria na Área: Urbanismo e Habitação; nº 82; Tema: Verificação do cumprimento da Política Nacional de Mobilidade Urbana, instituída pela Lei 12.587/2012

5.2 Organização Auditada

64. Administração Municipal: Superintendência Municipal de Transporte e Trânsito - STRANS.

5.3 Locais cobertos pela Auditoria

65. Em razão dos objetos contratuais englobarem serviços públicos no Município de Teresina, o local coberto pela auditoria limitou-se à área do referido município onde são ofertados os serviços de Transporte Público Coletivo Urbano.



5.4 Amostra Definida

66. Em razão das características do objeto auditado, não houve necessidade de abordagem amostral.

5.5 Período Coberto pela Auditoria

67. O período abrangido pelo presente trabalho estende-se de 2014 a 2022, o qual abarca o marco inicial da execução do contrato de concessão, ano de 2015, e o encerramento do último exercício financeiro.

6 Não-Escopo

68. Visando reduzir mal-entendidos ou falsas expectativas com a auditoria realizada, optou-se por explicitar o que se considera como não-escopo do presente trabalho, a saber:

69. (i) Não foi objeto da auditoria avaliar a metodologia de cálculo da Política Tarifária do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Teresina;

70. (ii) Não foi objeto da auditoria aferir o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão (Lotes 1 a 4);

71. (iii) Não foi objeto da auditoria avaliar os montantes repassados aos concessionários a título de subsídios.

72. (iv) Não foi objeto da auditoria avaliar a aderência dos custos envolvidos na operação do transporte público coletivo urbano de Teresina em relação às práticas de mercado (salários dos funcionários, encargos sociais, combustíveis e insumos em geral).

73. (v) Não foi objeto da auditoria avaliar a compatibilidade entre as intervenções efetivamente realizadas no Sistema de Transporte Público (2015 a 2018) e o Plano Diretor de Transporte e Mobilidade Urbana de Teresina, vigente a partir de 2008.

74. (vi) Não foi objeto de interesse avaliar a aderência dos preços praticados nos contratos de implantação de infraestrutura do sistema Inthebra (paradas, terminais de integração, pavimentações etc.) com os preços de mercado.

7 Elementos da Auditoria

7.1 Equipe de Auditoria

75. O papel de auditor é desempenhado pelo titular da unidade de auditoria governamental e pelas pessoas a quem foi delegada a tarefa de conduzir a auditoria (ISSAI 100/25).

76. Neste trabalho, a equipe de auditoria foi composta por servidores da Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas, a saber: Bruno Camargo de Holanda Cavalcanti, Verônica Maria Prazeres Lopes de Sousa, Matheus de Sousa Guimarães, Allan Felipe da Silva Lima, Carlos André da Silva Batista, Teresa Cristina de Jesus Guimaraes Moura e Hamifrancey Brito Meneses.



7.2 Usuários Previstos

77. São as pessoas, organizações ou grupos destas para quem o auditor elabora o relatório de auditoria. Os usuários previstos podem ser órgãos legislativos ou de controle, responsáveis pela governança ou o público em geral (ISSAI 100/25).
78. Admite-se como usuários deste relatório de auditoria: Assembleia Legislativa do Estado do Piauí, Ministério Público Estadual, Câmara de Vereadores de Teresina e a Superintendência Municipal de Transporte e Trânsito – STRANS.

7.3 Parte Responsável

79. Considera-se como parte responsável os indivíduos ou entidades com responsabilidades pela elaboração da informação sobre o objeto de auditoria, pela gestão do objeto, como também aqueles responsáveis por vir a implementar as deliberações proferidas pelo Tribunal de Contas do Estado (ISSAI 100/25).
80. Desse modo, é parte neste trabalho de auditoria: a Superintendência Municipal de Transporte e Trânsito – STRANS.

8 Critérios de Auditoria

81. Critérios de auditoria são as referências usadas para avaliar o objeto (ISSAI 100/27). Ao selecioná-los, deve-se considerar: sua relevância, compreensibilidade para os usuários previstos, assim como sua integridade, confiabilidade e objetividade (ISSAI 100/27).
82. São exemplos de critérios de auditoria: legislação, norma, jurisprudência, entendimento doutrinário ou ainda, no caso de auditorias operacionais, referenciais aceitos e/ou tecnicamente validados para o objeto sob análise, como padrões e boas práticas, que a equipe compara com a situação encontrada. Reflete como deveria ser a gestão.
83. Neste trabalho foram utilizados como critério de auditoria:
84. Lei Nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012 - Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana.
85. Lei Nº 8.666/1993 - Dispõe sobre as normas para licitações e contratos da administração pública;
86. Edital da Concorrência nº 001/2014 – Edital da Concessão do Sistema de Transporte Público Coletivo Urbano de Teresina;
87. Lei Nº 8.957/1995 - Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos;
88. Lei Nº 3.946/2009 - Dispõe sobre o regulamento do serviço de transporte público coletivo urbano de Teresina;
89. Lei Nº 4.914/2016 - Dispõe sobre adicional de atividade a ser concedida aos agentes de fiscalização de transportes e operador de campo da STRANS e dá outras providências.



90. NBR ISO/IEC 27.001:2013 – Sistema de Gestão de Segurança da Informação;
91. NBR ISO/IEC 27.002:2013 – Código de Prática para a Gestão da Segurança da Informação.

9 Justificativa dos Métodos Utilizados

92. Este trabalho de auditoria foi pautado nas Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público – NBASP.
93. Como ponto de partida, esclarece-se que se optou por uma abordagem combinada de auditoria de conformidade e operacional.
94. Resumidamente, o ciclo de auditoria aqui aplicado, conforme o Tribunal de Contas da União preconiza, Fig. 5, começou com a seleção do tema a ser abordado. O qual, no caso em comento, foi o Transporte Público Coletivo Urbano do Município de Teresina/PI.
95. Após a seleção do tema, iniciou-se o planejamento da auditoria, a fim de definir uma estratégia global, e um plano de auditoria, o qual procurou detalhar os objetivos do trabalho, as questões de auditoria, os procedimentos a serem desenvolvidos e os resultados esperados.
96. A próxima etapa a ser realizada consistiu na execução, etapa esta onde se fez a coleta de dados e de informações e as suas análises. De posse desses dados, foram construídos os relatórios pertinentes.
97. Desse modo, no presente trabalho, foram materializados 01 (um) Relatório Auditoria e 06 (seis) Relatórios de Análise Técnica, os quais trataram dos 05 (cinco) objetivos definidos, a saber: (i) Avaliar se a Prefeitura de Teresina tem priorizado investimentos para o sistema de transporte público coletivo; (ii) Avaliar a vantajosidade da adoção da integração no sistema de transporte público coletivo urbano de Teresina; (iii) Avaliar o modelo de remuneração do sistema de transporte público coletivo urbano de Teresina; (iv) Avaliar a integridade do sistema de bilhetagem eletrônica; (v) Avaliar o desempenho da STRANS na fiscalização da operação do sistema de transporte público coletivo urbano.

Figura 5 Ciclo da Auditoria



Fonte: TCU.



98. Em sequência, os relatórios produzidos foram enviados ao gestor da STRANS para manifestação, as quais também foram objeto de análise pela equipe de auditoria. Assim, com base nas manifestações apresentadas foram realizados os registros cabíveis e, finalmente, a concretização do relatório final, o qual encontra-se em condições de ser apreciado pela Corte de Contas.

10 Achados de Auditoria

99. A seção dos achados compreende a comparação, realizada pelo auditor, da evidência obtida com os critérios estabelecidos e como esta comparação levou aos achados de auditoria (ISSAI 4000/213).
100. Nos tópicos seguintes, estão apresentados os achados relacionados as suas respectivas questões de auditoria. O detalhamento de cada achado consta na Matriz de Achados em apêndice.

10.1 Falha na Integração entre Linhas Interterminais

101. A integração entre os diferentes tipos de linhas ofertadas pelo Sistema Inthebra foi prejudicada, pois não houve a implantação das linhas interterminais, entre zonas, conforme havia sido previsto no Edital da Concorrência nº 001/2014. Tal falha foi observada durante a realização de inspeções “in loco” e ratificadas por representantes da STRANS. Ademais, a não implantação desse tipo de linha pode ter tido origem pela baixa demanda de passageiros que precisam se movimentar entre as Zonas da Cidade ou a não implantação total dos equipamentos previstos no Projeto Básico. Essa situação pode ter ocasionado um aumento do tempo de viagem para o usuário que precisava se movimentar entre as zonas, pois, para ocorrer essa migração, seria necessário que o passageiro se deslocasse para o Centro e, posteriormente, ao destino pretendido.

10.2 Insegurança quanto à Integridade Física de Alguns Equipamentos

102. Foi verificado que as estações de transbordo de canteiro central encontram-se sem garantias de segurança do próprio equipamento ou do usuário que espera o ônibus nesses locais. Essa situação vai de encontro ao positivado ao artigo 14, “iv” da Lei nº 12.587/2013 (Política Nacional de Mobilidade Urbana) a qual determina ser um direito do usuário ter um ambiente seguro para utilização do Sistema de Mobilidade. Tal fato pode ser evidenciado a partir de reportagens veiculadas na mídia, inspeções “in loco” e a informações coletadas junto aos representantes da STRANS. É importante apontar que uma das possíveis causas da depredação das estações é a rescisão do Convênio entre a Polícia Militar com a Prefeitura Municipal de Teresina o qual tinha como objeto a garantia de segurança nesses equipamentos. É válido mencionar que essa percepção de insegurança por parte do usuário pode ter contribuído para afastá-lo do Sistema.

10.3 Frustração de Receitas Acessórias

103. Não foi constatado o recolhimento de receitas com publicidade as quais, conforme o Edital da Concorrência nº 001/2014, iriam compor a remuneração global do sistema. Tal situação foi identificado quando das inspeções “in loco” e durante a análise dos extratos bancários do FUNTRAN, sendo, posteriormente, ratificadas por representantes da STRANS. Esse contexto pode ter origem por deficiências na fiscalização por parte da



STRANS, pois foram veiculados propaganda nos ônibus e não foram devidamente depositadas as “quotas” correspondentes no Fundo. Essa frustração das receitas acessórias repercutiu na majoração do aporte de subsídios do Poder Público ao Sistema.

10.4 Falta de Integração Física

104. Os Terminais de Integração foram desativados para evitar contaminações por conta da ocorrência da pandemia Covid-19, ou seja, o Sistema deixou, a partir daí, de contar com a integração física, conforme havia sido previsto no Edital Concorrência nº 001/2014. Mas, apesar do período mais crítico da Pandemia ter passado, consoante observações nos locais e informações coletadas junto a STRANS, não houve o retorno da operação desses equipamentos, e, por conseguinte, o sistema tronco-alimentado foi preterido em relação ao radial que é marcado pela ineficiência e sobreposição de linhas,

10.5 Pavimento com Deformidades no Trajeto Percorrido pelos Ônibus, nos Bairros

105. Foram identificadas, em inspeções “in loco”, patologias do tipo “panelas” em vários trechos dos pavimentos nas vias dos bairros as quais faziam as vezes, no sistema tronco-alimentado, de via alimentadora. Essas patologias podem ter origem na falta de controle tecnológico durante a execução do pavimento, conforme preconiza a Norma DNIT nº 031/2006, ou de manutenção dos tipos preditiva, preventiva, planejada e corretiva. Em decorrência, a operação do sistema fica prejudicada, pois essas patologias têm o poder de gerar danos mecânicos nos ônibus quando as transpassa ou podem gerar desvios de rotas, a fim de evitar o dano ao veículo. Além de encarecer os custos com manutenção para o operador, ao transitar sobre esse pavimento, há a trepidação do veículo que causa desconforto no passageiro.

10.6 Falta de Sincronia entre as Linhas Alimentadoras e as Troncais, quando da Operação do Inthegra

106. Analisando as reportagens veiculadas na mídia, à época, e as informações coletadas junto a representantes da STRANS, constatou-se que ocorreu uma concentração exagerada de passageiros nos terminais de integração, a qual pode ter origem na falta de um sistema de controle de fluxo de veículos automatizado e na forma de remuneração usuário-pagante, causando, assim, um tempo de espera vivenciado pelo passageiro muito acima do planejado, contrariando, dessa forma, o Edital da Concorrência nº 001/2014.

10.7 Fragilidade do Modelo de Remuneração diante de Variações na Demanda e nos Custos Operacionais

107. Devido à remuneração dos operadores estar sujeita às variações de demanda e custo operacional, há necessidade de frequentes revisões contratuais para a manutenção do equilíbrio do sistema. Essa instabilidade contratual tem como resultado um ambiente litigioso entre o poder concedente e os concessionários, pois diante de reduções no nº de passageiros transportados e/ou aumento dos custos operacionais, há um reflexo no montante de subsídios necessários para o sistema, além da necessidade de outras medidas de gestão por parte do poder concedente. Nesse contexto, a depender do grau de gestão contratual, pode ocorrer uma tendência à precarização do serviço e ao colapso do sistema; (Apêndice A – Achado 3.1)



10.8 Dependência Excessiva do Sistema de Transporte Público Coletivo Urbano de Teresina em Relação à Arrecadação Tarifária dos Passageiros Pagantes

108. Devido à previsão inicial de que 94% das receitas do sistema de transporte público de Teresina seriam provenientes da “Arrecadação Tarifária” dos usuários, e que apenas 6% corresponderiam a “Subsídios Complementares”, há uma vulnerabilidade do sistema diante de possíveis quedas na arrecadação tarifária, podendo comprometer o fluxo de caixa dos consórcios, demandando subsídios complementares para a manutenção da receita bruta necessária à operação. Nesse cenário, caso não sejam adotadas medidas saneadoras por parte do poder concedente, pode haver uma tendência à precarização do serviço, e esse efeito pode acentuar a fuga de usuários para outros modais de transporte, colaborando para o processo de colapso do sistema. (Apêndice A – Achado 3.2)

10.9 Ausência de Cláusulas Contratuais de Alocação de Riscos

109. Devido à ausência de cláusulas de compartilhamento de riscos entre as partes, bem como à existência de cláusula contratual abrangente versando sobre pleitos de revisão contratual (conforme previsto na Cláusula 33ª dos contratos de concessão), há o risco de que a alocação dos riscos associados ao serviço concedido ocorra de forma unilateral, onerando exclusivamente o poder concedente. (Apêndice A – Achado 3.3)

10.10 Falta de Políticas e Controle sobre a Segurança das Informações do SBE

110. A norma NBR ISO/IEC 27001:2013 estabelece os requisitos para um sistema de gestão da segurança da informação (SGSI) enquanto a NBR ISO/IEC 27002:2013 estabelece um código de boas práticas para a segurança da informação. Essas normas definem as diretrizes para o planejamento, implementação, monitoramento, gerenciamento de riscos e melhoria contínua da segurança da informação em uma organização. Para um sistema de bilhetagem eletrônica, garantir a segurança da informação é fundamental, uma vez que os dados dos usuários, informações financeiras e informações de viagens precisam ser protegidos. Em entrevista com o Consórcio Operacional SITT, o gestor assegurou que possui um documento que explicita a segurança da informação da bilhetagem, porém não compartilhou tal documento com as práticas adotadas. A formalização de um documento descrevendo as políticas sobre a Segurança das informações adotadas mitiga riscos de perda, adulteração, fraude e vazamento dos dados.

10.11 Ausência de Auditorias Certificadas por Organizações Independentes no SBE

111. Conforme o Projeto Básico – Especificações Básica do Sistema Eletrônico de Bilhetagem publicado no edital de concorrência, a STRANS tem como atribuição realizar auditorias a fim atestar a integridade do Sistema Eletrônico de Bilhetagem. Além disso, a norma NBR ISO/IEC 27002:2013 – Seção 15 ressalta a realização de auditorias certificadas por organizações independentes como critério fundamental para garantir a entrega adequada das informações prestadas pela SEB. O consórcio operacional e a STRANS, em entrevistas, não relataram o registro de tais auditorias. A ausência de estrutura e de pessoal na área de TI (Tecnologia da Informação) do órgão fiscalizador e a falta de previsão contratual definindo a periodicidade e obrigatoriedade dessas auditorias limitam



sua execução. A realização dessas auditorias certificadas por organizações independentes tem como objetivo avaliar se o SEB está em conformidade com as normas estabelecidas, como a ISO 27001 (Segurança da Informação) e verificar a integridade dos dados do sistema a fim de evitar ou mitigar o risco de perda, adulteração e fraude na transmissão das informações do sistema.

10.12 Falta de Conhecimento da STRANS do Valor de Créditos não Utilizados ou Vencidos Arrecadados no SEB

112. O Projeto Básico – Especificações Básica do Sistema Eletrônico de Bilhetagem publicado no edital de concorrência prevê que o SEB forneça relatórios financeiros detalhados sobre os créditos armazenados nos cartões recarregáveis dos usuários. A Lei 8.987/1995 também em seu art.30 prevê que a concessionária transmita ao poder concedente todos os seus dados econômicos e financeiros. Em entrevista realizada com a STRANS relataram a dificuldade em obter esses dados e desconhecem a quantidade de créditos represados no sistema. O Consórcio Operacional SITT argumenta que não tem a obrigação de fornecer esses dados por ser informações privadas provenientes do comercial das empresas. O desconhecimento desses valores evidencia uma receita fora do controle do Poder Público e prejudica ao obter a real arrecadação tarifária do SEB.

10.13 Falta de Controle Efetivo do Cumprimento, pelos Operadores do Sistema, das Ordens de Serviço Emitidas

113. Essa problemática tem sido causada pelo conflito de interesse devido aos dados serem coletados, tratados e fornecidos pelas próprias empresas contratadas sem a possibilidade de aferição precisa pelo poder público e pela inércia da STRANS em instituir controles internos destinados a promover conferência de dados do sistema de bilhetagem. Tal situação foi identificada devido a constatação da operacionalização dos dados de bilhetagem por parte do SITT e empresas contratadas, pela falta de prestação do serviço conforme determinações emitidas pelo Gestor, e em Ordens de Serviço emitidas sem conformidade com a cláusula 12 do edital de concorrência. Tal insuficiência de controle provoca falta de transparência no real cumprimento da ordem de serviço, falta de confiança entre os agentes envolvidos, e a realização de um serviço de forma precária.

10.14 Insuficiência de Fiscais

114. A STRANS informou que dispõe de um número insuficiente de profissionais para realizar a fiscalização da prestação do serviço de transporte público pelos operadores do Sistema seja por falta de concursos públicos específicos ou falta de contratação direta de pessoal. Tal situação foi evidenciada pela afirmação do Órgão de que possui só 35 fiscais disponíveis.

10.15 Falta de Rotina de Capacitação para os Fiscais

115. Notou-se a falta de um plano de capacitação para os fiscais, devido à ausência de programação de cursos e treinamentos para os profissionais envolvidos na fiscalização. Tal situação foi evidenciada por informações fornecidas pela STRANS de que não houve realização de cursos e treinamentos nos últimos anos.



10.16 Falta de Aplicação de Multas por Condutas Irregulares dos Operadores

116. Constatou-se a ausência de aplicação de multas por condutas irregulares dos operadores, decorrente da falta de logística para aplicação de penalidades evidenciada por informações fornecidas pela STRANS do alto número de notificações registradas sem a completude do processo de multas, o que pode levar a impunidade dos infratores e à perpetuação de problemas na prestação do serviço.

10.17 Falta de Aferição de Indicadores de Desempenho do Sistema

117. Constatou-se que por falta de contrato das concessionárias com empresa de aferição de indicadores de acordo com o capítulo IX dos respectivos contratos de concessão, ocorre a ausência de aferição de indicadores de desempenho do sistema. Esse fato, evidenciado por informações da STRANS, fragiliza as ações de melhorias da STRANS, dificulta a identificação de oportunidades de melhoria, impossibilita o controle sobre o desempenho das contratadas, dificulta a implantação da gestão de qualidade do sistema e a operacionalização do controle social.

10.18 Falta de Efetividade da STRANS na Fiscalização e Controle do Contrato

118. Foi identificado como causas da fragilidade da STRANS em promover uma efetiva fiscalização e controle dos contratos, a posição estratégica político decisória do Órgão, a estrutura organizacional insuficiente, a ausência de estrutura logística da STRANS para a apuração de irregularidades e aplicação de penalidades aos operadores do Sistema, a falta de parâmetros para controle da prestação do serviço, a insuficiência de recursos humanos e materiais para realizar uma efetiva fiscalização dos contratos. Essas constatações foram evidenciadas por informações que estão contidas em Relatório de Análise Técnica, pelo organograma da própria prefeitura municipal e da STRANS, pela ausência de divulgação de informações de desempenho da prestação do serviço, por notificações emitidas sem recolhimento de multas, pela ausência de plano de capacitação técnica para os fiscais e pela repercussão negativa do desempenho do sistema expressadas nas repetidas reclamações dos usuários. Como resultado tem-se a não conformidade na operação do sistema, a precarização e a falta de controle do serviço prestado.

11 Conclusões

11.1 Questão 01 - Os investimentos realizados pela Prefeitura de Teresina em mobilidade urbana no período de 2014 a 2022 priorizaram o transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado, conforme diretriz da Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587/2012, art. 5º, II)?

119. Os dados levantados evidenciaram que Teresina experimentou um período recente (2016 a 2018) de prioridade em investimentos voltados ao transporte público, momento em que montantes investidos em infraestrutura para o transporte individual motorizado e transporte público coletivo mais se aproximaram. A título de exemplo, o ano de 2017 foi



o momento de maior equilíbrio entre as despesas nos diferentes modos de transporte.

120. Cabe destacar que apesar das despesas em infraestrutura urbana serem direcionadas a mobilidade em montante significativo, pois foram investidos R\$ 531,53 milhões no período de 2014 a 2022, essa tem-se mostrada mais voltada à implantação e manutenção da estrutura viária urbana, privilegiando o transporte individual motorizado, ao atingir o montante de R\$ 451,03 milhões nesse tipo de intervenção.
121. Assim, é possível concluir que não há, por parte da Prefeitura Municipal, uma política sistemática de investimento em infraestrutura para o TPCU, conforme preconiza a Política Nacional de Mobilidade Urbana, Lei nº 12.587/2012, em seu artigo 6º, inciso II. Tal dispositivo assegura como importante diretriz a prioridade do serviço de transporte público sobre o transporte individual motorizado

11.2 Questão 02 - A operação do Inthebra ocorreu em sintonia com os princípios da eficiência, eficácia e efetividade na prestação do serviço, conforme preconiza a Lei de Mobilidade Urbana em seu art. 5º, inciso IV?

122. Apesar do Inthebra ter uma base conceitual que visa o aumento da eficiência do Sistema, pois a rede tronco-alimentada evita a sobreposição dos trajetos de ônibus que marcam a rede radial, verificou-se que a gestão operacional do Sistema se mostrou incapaz de ofertar a melhoria proposta pelo Inthebra ao usuário: aumento do número de viagens. Tal proposta tinha como o objetivo de capilarizar as linhas de ônibus na Cidade, a fim de ofertar uma maior quantidade de opções de trajeto ao usuário para conseguir chegar ao seu destino.
123. Porém, conforme reportagens na mídia e informação coletadas junto a representantes da STRANS, o usuário não conseguiu sentir essa melhoria, pois, em primeiro lugar, as linhas planejadas não foram todas ofertadas, como, por exemplo, as linhas interterminais, entre zonas, e, em segundo lugar, a desvinculação operacional entre as linhas alimentadoras e troncais fizeram com que os terminais de integração se tornassem num grande concentrador de passageiros os quais eram submetidos a tempo de espera muito acima daqueles projetados.
124. Analisando essa situação com as metas positivadas no Edital de Concorrência nº 001/2014, nota-se que o sistema proposto teve alguns avanços, por algum tempo, como, por exemplo, a integração física que possibilitou o aumento da eficiência do Sistema com a implantação dos Terminais de Integração. Porém, desde o início da Pandemia de Covid-19, eles foram desligados, a fim de evitar a contaminação das pessoas, ocorrendo o retorno da operação do Sistema radial.
125. Arelados a esse retrocesso, têm-se o sucateamento do TPCU, ocasionado por diversos motivos, como, oferta irregular e estado deteriorado de ônibus, levaram ao esvaziamento do sistema por parte dos usuários, os quais preferiram usar transportes alternativos ou irregulares aos ônibus.
126. Nesse sentido, como algumas metas não foram alcançadas pelo Inthebra, é possível afirmar que, por hora, o Sistema não se mostrou eficiente e eficaz e, conseqüentemente, efetivo.



11.3 **Questão 03 - O modelo de remuneração do serviço de transporte público coletivo tem garantido a sustentabilidade econômica do sistema, de modo a preservar a continuidade, a universalidade e a modicidade tarifária do serviço, conforme estabelece as diretrizes da Lei de Mobilidade Urbana (art. 6º, inciso VIII)?**

127. O modelo de remuneração adotado para o sistema de transporte público coletivo urbano de Teresina é composto por dois parâmetros: a Tarifa de Remuneração vigente para cada lote (TPIi) e o Número de Passageiros Pagantes por lote, incluindo os integrados (PCTi) - Relatório de Análise Técnica 3 - Tópico 2 (Da Remuneração);
128. Os contratos de concessão foram firmados com a finalidade de que a maior parte da arrecadação global do sistema de transporte público, correspondendo a 94%, fosse proveniente das tarifas pagas pelos usuários. Os subsídios complementares fornecidos pelo poder concedente seriam responsáveis por 6% da arrecadação global, enquanto as receitas alternativas representariam apenas 0,23%. No entanto, essa estrutura de receitas, na qual a principal fonte é a tarifa paga pelos usuários, pode desestabilizar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, uma vez que eventual diminuição no número de passageiros pode resultar em uma queda significativa na arrecadação tarifária, comprometendo assim a viabilidade da prestação adequada do serviço. Como resultado, a arrecadação global do sistema dependeria de repasses adicionais de subsídios do poder público - Relatório de Análise Técnica 3 - Tópico 3 (Da Arrecadação);
129. A demanda prevista de passageiros pagantes transportados (PCTi) no projeto básico foi considerada constante para todo o prazo da concessão, e, conseqüentemente, as propostas comerciais foram elaboradas com valores de remuneração prevista também constantes. Nesse sentido, foi verificado que qualquer variação no número de passageiros pagantes transportados (PCTi) impactaria o plano de negócios dos consórcios, tornando comuns os pedidos de revisão da tarifa de remuneração (TPIi) para manutenção do equilíbrio econômico-financeiro contratual. - Relatório de Análise Técnica 3 - Tópico 3 (Da Arrecadação);
130. Os custos operacionais representavam em média 78% da receita bruta dos consórcios, com variações pouco significativas entre os quatro lotes. Em outras palavras, para cada R\$ 100,00 recebidos pelos consórcios, aproximadamente R\$ 78,00 seriam destinados a cobrir despesas com pessoal e insumos para a operação, com base nas propostas comerciais apresentadas durante a licitação em 2014. Isso sugere que os custos operacionais foram a maior parcela de despesas previstas pelos licitantes em suas propostas comerciais. Essa configuração dos custos operacionais sugere possíveis razões que afetaram a sustentabilidade do sistema de transporte público de Teresina, uma vez que ocorreram alterações significativas nos principais custos de operação nos últimos 8 anos, especialmente no preço dos combustíveis - Relatório de Análise Técnica 3 - Tópico 4 (Das Propostas Comerciais);
131. O modelo de remuneração vigente (Passageiros pagantes – PCTi) demonstra fragilidade devido à volatilidade de sua principal variável, o número de passageiros pagantes transportados (PCTi). Essa característica gera conflitos contratuais na esfera administrativa e judicial, dada a necessidade constante de reequilíbrios contratuais por meio de revisões da Tarifa de Remuneração (TPIi) para manutenção da receita bruta necessária à operação. Quando esses pleitos de revisão se prolongam no tempo ou não



- são atendidos, e o poder concedente não fiscaliza de forma efetiva a prestação dos serviços, pode ocorrer um comprometimento da qualidade do serviço, com os concessionários suprimindo custos operacionais para maximizar seus ganhos ou reduzir suas perdas - Relatório de Análise Técnica 3 - Tópico 5.1 (Risco de variações na receita);
132. Não foram identificadas cláusulas de repartição de riscos contratuais entre os concessionários e o poder concedente, uma vez que pelo contrato firmado não se identifica risco alocado para os operadores por variações de demanda ou custos operacionais - Relatório de Análise Técnica 3 - Tópico 5.2 (Risco de variações no custo operacional);
133. A gestão contratual a cargo do poder concedente tem papel crucial frente a contratos de concessão de serviço de transporte público coletivo urbano (TPCU), tendo em vista suas características intrínsecas e os riscos associados a demanda, ao custo operacional e aos investimentos - Relatório de Análise Técnica 3 - Tópico 6.1 (Da importância da Gestão Contratual Adequada);
134. Independentemente do modelo de remuneração adotado, seja baseado no volume de passageiros transportados (PCTi) ou nos custos (Quilômetro rodado), um sistema de transporte público demanda uma gestão contratual adequada por parte do poder concedente frente aos riscos associados ao serviço concedido, com vistas a manter a continuidade do serviço adequado - Relatório de Análise Técnica 3 - Tópico 6.2 (Dos Reflexos do Modelo de Remuneração Vigente e Alternativo).
135. O modelo de remuneração não possui o condão de garantir a sustentabilidade econômica do sistema de transporte público de Teresina, como preconiza as diretrizes da Lei de Mobilidade Urbana (art. 6º, inciso VIII). Entretanto, a depender do nível de fiscalização operacional e do grau de efetividade da gestão contratual, o modelo de remuneração pode resultar em reflexos positivos ou negativos na prestação do serviço, impactando na qualidade do serviço ofertado - Relatório de Análise Técnica 3 - Tópico 6.2 (Dos Reflexos do Modelo de Remuneração Vigente e Alternativo).

11.4 Questão 04 - O Sistema Eletrônico de Bilhetagem contribuído para o controle e gerenciamento da arrecadação do sistema de transporte público de passageiros, tornando-o mais eficiente, eficaz e efetivo na prestação dos serviços conforme os princípios estabelecidos pela Lei Nacional de Mobilidade Urbana (art. 5º, inciso IV)?

136. O Sistema Eletrônico de Bilhetagem é gerido por um conjunto de agentes: concessionários, Consórcio Operacional e a STRANS. Os concessionários têm a função de prover o Sistema, o Consórcio Operacional é encarregado pela manutenção e operação dos equipamentos embarcados, pelo Sistema Garagem e pela transmissão de dados para a Central de Processamento, e a STRANS é responsável pela regulamentação, fiscalização e recepção dos dados do SEB. Essa interação entre agentes, em tese, garantiria a eficiência do Sistema Eletrônico de Bilhetagem no controle e gerenciamento da arrecadação, mas falha ao não garantir a recepção e validação dos dados ao Concedente.
137. A recepção dos dados pela STRANS é realizada por meio do espelho do Sistema Central de Processamento. Porém, tal espelhamento não ocorre em tempo real. É possível obter o rastreamento do percurso dos ônibus através do SIT-GIS, mas dados como quantidades e tipos de passageiros só serão conhecidos após a transmissão, via garagem. A falta de



acesso aos dados do Sistema em tempo real, dificulta a tomada de decisões tempestivas para corrigir as falhas identificadas representando, pois, uma limitação ao Órgão gestor do Sistema de Transporte Público,

138. A validação dos dados extraídos do Sistema Eletrônico de Bilhetagem não ocorre de forma eficiente. A STRANS não realiza auditorias regularmente certificadas por organizações independentes. Também não exige o controle de aplicativos inteligentes sobre o sistema de informações, incluindo controles de integralidade e de integridade do processamento e dos registros dos dados. Além disso, não tem acesso aos dados primários oriundos das garagens, como por exemplo, aos valores de créditos não utilizados ou vencidos dos cartões carregáveis dos usuários.
139. A falta de um documento sobre a Política da Segurança da Informação por parte do Consórcio Operacional também limita a validação dos dados. Esse documento traria diretrizes e procedimentos para garantir proteção das informações dos usuários, como seus dados pessoais, históricos de viagens e pagamentos; além de garantir a proteção das informações advindas das empresas minimizando riscos de perda, roubo, vazamentos ou danos causados por incidentes de segurança. Em linhas gerais, a existência de uma política de segurança da informação é necessária porque seria um demonstrativo de compromisso do Consórcio Operacional com a proteção da privacidade e segurança dos dados de seus clientes, fornecedores e concessionários.
140. A falta de transparência e divulgação dos dados ao público geral pelo Consórcio Operacional também é um fator limitante de validação. Não é disponibilizado em um sítio web a transparência do sistema, com informações sobre linhas, trajetos, frota operante, quantidade de passageiros transportados por tipo de viagem, distribuição de gratuidades, multas recebidas pelos consórcios, receitas do sistema de transporte, entre outras informações. Essa divulgação se realizada periodicamente, com uma interface simples e ao mesmo tempo detalhada com gráficos e tabelas discriminadas por tipo de consórcio, daria transparência ao SEB permitindo ao usuário acompanhar e compreender o funcionamento do Sistema de Transporte Público da capital.
141. Dessa forma, percebe-se que o Sistema Eletrônico de Bilhetagem não tem contribuído de forma eficiente, eficaz e efetiva para o controle e gerenciamento da arrecadação do transporte público de passageiros. Os agentes responsáveis pela bilhetagem até tem papéis bem definidos com atribuições bem delimitadas. Porém, o órgão fiscalizador (STRANS) apresenta fragilidades no seu papel regulador com uma dependência excessiva da gestão do SEB exercida pelo Consórcio Operacional.

11.5 Questão 05 - Na prestação de serviços de transporte público coletivo, o poder público delegante tem realizado atividades de fiscalização e controle dos serviços delegados cumprindo o que determina a Política Nacional de Mobilidade Urbana em seu art. 13?

142. A STRANS vem enfrentando sérias dificuldades para o cumprimento de suas responsabilidades frente a gestão do Sistema de Transporte Público de Teresina.
143. Essas dificuldades incluem:
144. (i) A falta de controle efetivo em relação ao cumprimento das Ordens de Serviço Operacional - OSO, ou seja, a limitação no monitoramento das atividades realizadas



pelas empresas de transporte público para verificar se estão cumprindo com as determinações para a prestação do serviço. Essa limitação vem da fragilidade da fiscalização devido a operacionalização dos dados de operação pelas contratadas, que impede a fiscalização de forma concomitante devido ao fato dos dados do SEB não serem disponibilizados de forma concomitante e da insuficiência de informações na OSO emitidas pela STRANS.

145. (ii) Devido à complexidade das ações de fiscalização e da quantidade de objetos a serem controlados, o número de fiscais disponíveis para atuar se demonstra insuficiente, situação que é agravada pela ausência de um plano de capacitação desses profissionais dificultando, desta forma uma atuação mais abrangente do Órgão.
146. (iii) A STRANS não tem conseguido efetivar as devidas penalidades aos operadores em caso de irregularidades, embora o edital de concorrência 001/2014 a Lei nº 3946/2009 (Dispõe sobre o regulamento do serviço de transporte coletivo urbano de Teresina) e suas atualizações, estabeleça uma lista de infrações e suas respectivas penalidades, o que pode levar a uma impunidade dos infratores e a perpetuação de problemas na prestação do serviço. Ao não conseguir aplicar penalidades, a STRANS fica com sua autoridade comprometida em assegurar que as operadoras do sistema cumpram as determinações e obrigações na prestação do serviço.
147. (iv) A ausência de aferição de indicadores de desempenho fragiliza as ações de melhoria da STRANS no que diz respeito a identificação de oportunidades. Por não haver indicadores aferidos na periodicidade necessária, a STRANS não possui parâmetros oficiais de indicadores de desempenho em relação ao fator de cumprimento de frota, de viagens especificadas, de regularidade da operação, de reclamações dos usuários, satisfação do usuário com o serviço prestado, acidentes, observância de normas de trânsito e de conservação da frota. Com isso, a STRANS ainda enfrenta dificuldades para avaliar a qualidade do sistema e da efetividade das medidas de melhoria tomadas pelas empresas prestadoras de serviço.
148. Com base nas informações levantadas e analisadas, nota-se que, mesmo que a STRANS tenha buscado promover ações de fiscalização e controle rotineiramente, não tem conseguido obter efetividade satisfatória em suas atividades no âmbito do atendimento a Política Nacional de Mobilidade Urbana em seu art. 13, a Lei 8.666/93 e a Lei 8957/95.
149. A falta de controle efetivo das Ordens de Serviço Operacional, a insuficiência de profissionais capacitados para atuar na fiscalização, a dificuldade em aplicar as devidas penalidades aos operadores quando ocorrem irregularidades e a ausência de aferição de indicadores de desempenho são alguns dos obstáculos que comprometem a capacidade da STRANS em garantir que as empresas cumpram com as obrigações assumidas em contratos, edital de concorrência, leis e regulamentos.

12 Sugestões

150. Devem ser emitidas recomendações construtivas capazes de contribuir significativamente para sanar as deficiências ou problemas identificados pela auditoria, sempre que relevante e permitido pelo mandato da EFS (ISSAI 3000/126).
151. As recomendações são dirigidas à entidade auditada que tenha a responsabilidade e a



competência para implementá-las (ISSAI 3000/126).

152. Embora recomendações construtivas e práticas ajudem na promoção da boa gestão do setor público, o auditor é cuidadoso para não fornecer tais recomendações detalhadas, de modo a não assumir o papel da administração e, assim, ter o risco de prejudicar a sua própria objetividade (ISSAI 4000/216).

12.1 Sugestões à Administração Pública

12.1.1 Objetivo 01 - Avaliar se a Prefeitura de Teresina tem priorizado investimentos para o sistema de transporte público coletivo.

153. (i) Promover o acompanhamento sistemático do desempenho oferecido pelos pavimentos que compõem as vias urbanas, de maneira a aplicar uma gestão de manutenção de pavimentação mais eficiente. Tal iniciativa teria o potencial de otimizar as despesas com a malha viária da cidade, haja vista a significativa quantidade de recursos aplicados em pavimentação urbana, R\$ 239,87 milhões, frente ao aplicado em mobilidade, R\$ 531,53 milhões. Lembrando que melhorias nas condições de tráfego das vias utilizadas pelo transporte coletivo urbano contribuem para uma redução no custo operacional do sistema de TPCU, colaborando para a sustentabilidade econômica das redes de transporte público coletivo de passageiros (Lei Nº 12.587/2012, art. 6º, VIII);
154. (ii) Manutenção das drenagens dos bairros, para evitar patologias no pavimento com elas relacionadas e, conseqüentemente, aumentar a vida útil, consoante o artigo 2º, “iv” da Lei Nº 11.445/2007, o qual positiva, como princípios fundamentais do saneamento básico, o serviço de drenagem;
155. (iii) Manutenção do pavimento das vias alimentadoras, para que ele seja capaz, estruturalmente, de suportar o trânsito dos ônibus e, conseqüentemente, evitar danos aos ônibus os quais fazem com que haja aumentos dos custos com reparo e desvios de rotas, de acordo com a Norma DNIT 005/2003 – TER e o Manual de Restauração de Pavimentos Asfálticos – 2ª edição do DNIT, os quais tratam de como identificar o tipo de patologia e o tratamento a ser dado a fim de sanar essa desconformidade.

12.1.2 Objetivo 02 - Avaliar a vantajosidade da adoção da integração no sistema de transporte público coletivo urbano de Teresina.

156. Adotar as seguintes medidas, em curto prazo:
157. (i) Promover reparos nos terminais de integração, a fim de corrigir alguns problemas, como, por exemplo, infiltração e capinação, pois os Terminais de Integração são o eixo de operação de todo o sistema tronco-alimentado, conforme artigo 14, “iv” da Lei Nº 12.587/2012, o qual trata sobre ser um direito do usuário ter um ambiente seguro e acessível;
158. (ii) Promover a manutenção corretiva das estações de transbordo, a fim de dar condições de uso e conforto ao usuário e, em consequência, atrair usuários para o Sistema, de acordo com o artigo 14, “iv” da Lei Nº 12.587/2012, o qual trata sobre ser um direito do usuário ter um ambiente seguro e acessível;
159. (iii) Buscar os meios necessários para prover a segurança de estações de transbordo, abrigos e paradas de ônibus com equipamentos e pessoal qualificado, no intuito de



reconquistar usuários insatisfeitos, como explicitado no artigo 5º, “vi” e artigo 9º, § 5º da Lei Nº 12.587/2012, os quais tratam sobre a segurança do passageiro nos seus deslocamentos;

160. (iv) Exigir o depósito das receitas alternativas com publicidade na conta vinculada ao FUNTRAN, como positivado no artigo 9º, § 5º e no artigo 10, “v” da Lei Nº 12.587/2012, os quais tratam sobre como serão cobertos os déficits do TPCU;
161. Já em relação ao médio prazo, realizar as seguintes medidas:
162. (v) Promover a realização de estudos técnicos visando o balanceamento dos itinerários dos ônibus, a fim de identificar o melhor percurso das linhas tanto em aspectos financeiros quanto operacionais, inclusive das linhas interterminais, entre zonas. De posse desses estudos, promover a aplicação das medidas apontadas, no sentido de alcançar a devida eficiência do sistema, conforme o artigo 5º, “iv” e “ix” da Lei nº 12.587/2012 e artigo 37, caput da Constituição Federal de 1988, os quais tratam sobre a busca da eficiência pela Administração Pública.
163. (vi) Viabilizar o retorno da utilização dos terminais de integração mediante a realização de estudos técnicos adequados, para uma plena operacionalização do sistema tronco-alimentado, corrigindo as falhas observadas na primeira fase da operação, a fim de dotar a Cidade de um sistema moderno que ofereça conforto e tempestividade à demanda atual de passageiros, em Teresina, consoante ao artigo 37, caput da Constituição Federal de 1988 e ao artigo 8º, “vii” da Lei Nº 12.587/2012, que tem como uma das diretrizes da política tarifária a integração física;
164. (vii) Troca da parada de ônibus por abrigos, a fim de oferecer maior conforto e proteção contra as intempéries ao usuário, conforme o artigo 14, “i” e “iv” da Lei Nº 12.587/2012, os quais afirmam que é direito do usuário receber serviço adequado e ter ambiente seguro e acessível;
165. Em longo prazo, propõem-se as seguintes medidas:
166. (viii) Construção de locais específicos para pontos de comércio, no intuito de atrair o consumo de usuários nos terminais de integração, no intuito de agregar receitas acessórias e, conseqüentemente, redução dos subsídios a serem aportados pelo ente público, consoante ao artigo 9º, § 5º da Lei Nº 12.587/2012, o qual trata sobre como serão cobertos os déficits do TPCU;
167. (ix) Construção de locais turísticos que funcionem como polos de atração de visitantes, especialmente nos finais de semana, com o objetivo de incrementar a utilização de usuários de transporte público por ônibus. Além disso, sugere-se que seja oferecido acesso tanto a pessoas que utilizam carro quanto a usuários de ônibus, mas que seja estabelecida uma cobrança para o estacionamento de veículos particulares, sendo que o montante arrecadado seja direcionado para a manutenção do transporte público coletivo de ônibus, como positivado no artigo 9º, § 5º da Lei Nº 12.587/2012, o qual trata sobre como serão cobertos os déficits do TPCU.

12.1.3 Objetivo 03 - Avaliar o modelo de remuneração do sistema de transporte público coletivo urbano de Teresina.

168. Adotar as seguintes medidas, em curto prazo:



169. (i) Promover junto aos operadores do sistema de transporte público municipal uma interlocução que defina um nível de serviço compatível com as necessidades dos usuários e com as limitações orçamentárias do município para o repasse de subsídios complementares à remuneração dos operadores. Além disso, é indispensável que sejam adotadas medidas que garantam a sustentabilidade do sistema em longo prazo, como a melhoria da eficiência operacional, a diversificação das fontes de financiamento e a adoção de tecnologias mais eficientes e sustentáveis, de acordo com o art. 6º, inciso VIII, da Lei nº 12.587/2012.
170. (ii) Incentivar o uso do transporte público, como a implantação de políticas de mobilidade urbana que privilegiem o transporte coletivo em detrimento do transporte individual, como a criação de tarifas diferenciadas para determinados grupos sociais ou horários específicos e a melhoria da acessibilidade para pessoas com deficiência e mobilidade reduzida. Dessa forma, a combinação de um nível de serviço adequado com medidas que garantam a sustentabilidade financeira e orçamentária do sistema contribui para a melhoria da qualidade do serviço prestado à população de Teresina, tornando o transporte público uma opção mais eficiente e atraente para a população, de acordo com o art. 12º, caput, da Lei nº 12.587/2012.
171. (iii) Implementar Política Tarifária, no que diz respeito à definição da Tarifa Pública, compatível com a diretriz de sustentabilidade econômica e com o princípio da modicidade tarifária, de acordo com o art. 6º, inciso VIII, da Lei Nº 12.587/2012 - Diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana;
172. Adotar as seguintes medidas, em médio prazo:
173. (iv) Explorar efetivamente as receitas extratarifárias e receitas alternativas, viabilizar os subsídios orçamentários, subsídios cruzados intrasetoriais e intersetoriais provenientes de outras categorias de beneficiários dos serviços de transporte, dentre outras fontes, instituídos pelo poder público delegante, de acordo com o art. 9º, § 5º, e art. 10º, inciso V, da Lei Nº 12.587/2012 - Diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana;
174. (v) Implementar uma gestão contratual do sistema de TPCU de Teresina baseada na interlocução contínua junto aos operadores do sistema e que seja compatível com as fragilidades do modelo de remuneração vigente e seus riscos associados, de modo que as medidas saneadoras do poder concedente, exemplificadas pelo repasse de subsídios complementares (i), otimizações do sistema (ii), ajustes na arrecadação global (iii) e revisão de investimentos (iv), possam ser tomadas a tempo de atenuar os riscos de precarização e colapso do sistema, de acordo com o art. 18º, inciso III e art. 22, inciso II da Lei Nº 12.587/2012 - Diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana;
175. (vi) Realizar estudo de viabilidade jurídica acerca de qual modelo de compartilhamento de riscos melhor se adequa à realidade do sistema de transporte público de Teresina, de modo que os operadores do sistema tenham estímulos para ganhos de eficiência e aumento da atratividade do serviço, de acordo com o art. 10, inciso III, da Lei Nº 12.587/2012 - Diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana.

12.1.4 Objetivo 04 - Avaliar a integridade do sistema de bilhetagem eletrônica.

176. i) A STRANS deve promover a implementação de auditorias certificadas por organizações independentes conforme NBR ISO/IEC 27002:2013 – Seção 15 a fim de



prover a integridade dos dados do Sistema de Bilhetagem Eletrônica;

177. A STRANS deve cobrar do SITT:
178. ii) A adoção de medidas de integridade do Sistema Eletrônico de Bilhetagem como um sistema de backup e recuperação de dados em caso de falhas ou perda de informações, implementação de sistemas de monitoramento em tempo real, que permitem a detecção de anomalias e possíveis fraudes conforme NBR ISO/IEC 27002:2013;
179. iii) A adoção de medidas de integridade do Sistema Eletrônico de Bilhetagem como a implementação de técnicas de criptografia e autenticação, bem como o estabelecimento de políticas de acesso e controle de privilégios conforme NBR ISO/IEC 27002:2013;
180. iv) A implementação de uma Política de Segurança da Informação conforme as NBR ISSO/IEC 27001:2013 e NBR ISO/IEC 27002:2013 para maior segurança na gestão do Sistema de Bilhetagem Eletrônica;
181. v) A divulgação dos dados do Sistema de Bilhetagem Eletrônica ao público externo por meio de sítio web com informações sobre linhas, trajetos, frota operante, quantidade de passageiros transportados por tipo de viagem, distribuição de viagens, receitas do sistema, entre outras informações que devem ser colocadas de forma clara, detalhada e discriminadas por tipo de concessionária.
182. vi) A STRANS deve buscar os meios para conhecer o valor os créditos não utilizados ou vencidos dos cartões recarregáveis dos usuários a fim de mostrar a real arrecadação do Sistema de Bilhetagem Eletrônico.

12.1.5 Objetivo 05 - Avaliar o desempenho da STRANS na fiscalização da operação do sistema de transporte público coletivo urbano.

183. Adotar as seguintes medidas, em curto prazo:
184. i) Promover a emissão de Ordens de Serviço Operacional – OSO, mais detalhadas, de acordo com a cláusula 12 do edital de concorrência, como por exemplo, com a inclusão da quantidade mínima de ônibus em operação nos horários entre picos e fins de semana, bem como dados sobre o tempo médio de viagem para todos os horários e dias da semana, incluindo dias de feriado, o que é fundamental, uma vez que a demanda em cada linha pode variar significativamente em dias de feriado. Dessa forma, aumentará a confiabilidade no cumprimento das ordens de serviço, evitará possíveis erros na operação, aumentará a qualidade da prestação do serviço e dará previsibilidade na operação do sistema ao usuário;
185. ii) Instituir uma política de treinamentos rotineiros para o pessoal que atua na fiscalização, aprimorando o modo de realizar o acompanhamento do contrato, bem como difundir rotineiramente as informações contidas nas ordens de serviço, com isso, aumentará o desempenho da fiscalização realizada;
186. iii) Desenvolver programação de fiscalização da qualidade, segurança mecânica e condições de acessibilidade dos ônibus com regularidade e de forma abrangente, em todas as empresas operantes do sistema, com o objetivo de estabelecer uma cultura de constante monitoramento dos ônibus dentro das garagens, conforme capítulo IV do edital de concorrência. Dessa forma, a STRANS poderá notificar as empresas quando



irregularidades forem encontradas e exigir que sejam corrigidas imediatamente, garantindo a segurança e qualidade do serviço prestado aos usuários. E além disso contribuir para a promoção da transparência, melhoria da eficiência do sistema de

187. iv) Estabelecer uma logística mais eficiente para captar e investigar irregularidades, a fim de garantir que as punições sejam aplicadas quando necessário, conforme capítulo XI do edital de concorrência. Isso ajudará a coibir práticas irregulares e garantir que os operadores do serviço de transporte público coletivo cumpram suas obrigações, fornecendo um serviço de melhor qualidade, mais seguro e eficiente para a população;
188. v) A STRANS deve indicar empresa de aferição de indicadores de desempenho as concessionárias, e garantir que a contratação dessa empresa seja realizada, cumprindo as determinações do parágrafo 4 da cláusula 52 dos contratos. Isso permitirá que a superintendência tenha acesso aos indicadores de desempenho e possa avaliar a qualidade do serviço prestado pelas empresas e divulgar a todos os agentes interessados, para que assim, as medidas necessárias para a melhoria no sistema sejam tomadas como, a renovação da frota de ônibus, a melhoria da manutenção dos veículos, a adequação das rotas e horários e a oferta de serviços mais eficientes;
189. Adotar as seguintes medidas, em médio prazo:
190. vi) Fortalecer a equipe responsável pela fiscalização, com a contratação ou efetivação de mais profissionais, visando a realização de uma fiscalização mais efetiva e eficiente;
191. vii) Incorporar um percentual da remuneração do operador, a título variável, de acordo com o desempenho das empresas prestadoras de serviço. Esse tipo de parcela de remuneração funcionaria como incentivo para que as empresas prestem um serviço de melhor qualidade e busque desenvolver melhorias em todos os indicadores aferidos. Para isso, cabe a definição por parte do poder público, que é o titular dos serviços, dos parâmetros a serem analisados, o percentual de remuneração a ser variável conforme o desempenho e o modelo de cálculo a ser usado. Como resultado, ocorreria um estímulo de melhoria contínua dos serviços prestados por parte das contratadas;
192. viii) Aprimorar os processos de fiscalização e controle, estabelecendo uma rotina clara e efetiva de fiscalização, isso pode incluir procedimentos para coletas de dados, emissão de relatórios e acompanhamento do cumprimento do contrato;
193. ix) Incentivar o controle social, promovendo a transparência em relação à fiscalização e ao controle dos contratos de concessão, divulgando informações relevantes para a sociedade, como relatórios de acompanhamento e dados sobre o desempenho dos operadores de transporte público, de acordo com o anexo III.7 - Sistema de controle de qualidade do edital de concorrência, como forma de aumentar a confiança da população usuária na efetividade da atuação do Órgão.

13 Encaminhamentos

13.1 Conceitos Aplicados

194. O Tribunal de Contas da União, por meio da Resolução TCU nº 315/2020, disciplinou terminologia para classificar os encaminhamentos da Corte com medidas a serem tomadas pelos jurisdicionados. Tal terminologia foi incorporada pelo Tribunal de



Contas do Estado do Piauí por meio da Resolução TCE-PI nº 32/2022. Assim, nesse alinhamento, determinação, recomendação e ciência são conceituados do seguinte modo:

- 195. **Determinação:** deliberação de natureza mandamental que impõe ao destinatário a adoção, em prazo fixado, de providências concretas e imediatas com a finalidade de prevenir, corrigir irregularidade, remover seus efeitos ou abster-se de executar atos irregulares.
- 196. **Recomendação:** deliberação de natureza colaborativa que apresenta ao destinatário oportunidades de melhoria, com a finalidade de contribuir para o aperfeiçoamento da gestão ou dos programas e ações de governo.
- 197. **Ciência:** deliberação de natureza declaratória que científica o destinatário sobre a ocorrência de irregularidade, quando as circunstâncias não exigirem providências concretas e imediatas, sendo suficiente, para fins do controle, induzir a prevenção de situações futuras análogas.

13.2 Proposta de Encaminhamento

- 198. Diante do trabalho aqui relatado, a Diretoria de Fiscalização de Infraestrutura e Desenvolvimento Urbano - DFINFRA considera o presente relatório em condições de ser submetido à apreciação superior e coloca-se à disposição do Senhor Relator, Conselheiro Substituto Delano Carneiro da Cunha Câmara, bem como ao Ministério Público de Contas - MPC, para os esclarecimentos que se fizerem necessários.
- 199. Nesse sentido, esta DFINFRA, nos termos do Art. 71 da Constituição Federal de 1988 e com fundamento no art.185, inciso I, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Piauí, visando subsidiar a manifestação do MPC e formulação da proposta de voto do Relator, propõe:
- 200. **DETERMINAR** à Superintendência Municipal de Transportes e Trânsito, STRANS, que:
- 201. **Promova** a realização de estudos técnicos visando identificar a melhor concepção para o Sistema de Transporte Público de Teresina, a fim de aproveitar os equipamentos públicos construídos, como, por exemplo, os terminais de integração e corredores exclusivos, priorizando ganhos de eficiência, bem como um novo balanceamento dos trajetos das linhas dos ônibus, para identificar o melhor percurso, em aspectos financeiros e operacionais, **no prazo de 120 (cento e vinte) dias**, conforme o artigo 5º, “IV” e “IX” da Lei nº 12.587/2012 e artigo 37, *caput* da Constituição Federal de 1988;
- 202. **Providencie** os meios necessários para prover segurança às estações de transbordo, abrigos e paradas de ônibus, com equipamentos e pessoal qualificados, a fim de que sejam minimizadas depreciações dos equipamentos públicos existentes, **no prazo de 60 (sessenta) dias**, conforme o artigo 5º, “VI” e artigo 9º, § 5º da Lei Nº 12.587/2012;
- 203. **Promova** a aferição de indicadores de desempenho do sistema, como o fator de cumprimento de frota, fator de cumprimento de viagens especificadas, fator de regularidade da operação, fator de reclamações dos usuários, fator de satisfação do usuário com o serviço prestado, fator de acidentes e fator de observância de normas de trânsito e fator de conservação de frota, conforme consta no Anexo III, item de indicadores de qualidade do edital de concorrência, para que a STRANS avalie efetivamente a qualidade do serviço prestado pelas empresas e divulgue a todos os



agentes interessados, e com isso, as medidas necessárias para a melhoria no sistema sejam tomadas, como a renovação da frota de ônibus, a melhoria da manutenção dos veículos, a adequação das rotas e horários e a oferta de serviços mais eficientes, **no prazo de 90 (noventa) dias**, cumprindo as determinações do parágrafo 4 da cláusula 52 dos contratos de concessão;

204. **Adote** medidas de fomento ao controle social, promovendo a transparência em relação à fiscalização e ao controle dos contratos de concessão, divulgando informações relevantes para a sociedade, como relatórios de acompanhamento e dados sobre o desempenho dos operadores de transporte público, a fim de aumentar a confiança da população usuária na efetividade da atuação do órgão, **no prazo de 30 (trinta) dias**, de acordo com o “*anexo III.7 - Sistema de controle de qualidade*” do edital de concorrência;
205. **Adote** medidas para viabilizar a aplicação das penalidades previstas nos contratos de concessão, estabelecendo estrutura logística de apuração com garantia de ampla defesa, a fim de garantir que as sanções sejam aplicadas quando necessário, para coibir práticas irregulares e garantir que os operadores do serviço de transporte público coletivo cumpram suas obrigações, fornecendo um serviço de melhor qualidade, mais seguro e eficiente para a população, **no prazo de 60 (sessenta) dias**, conforme capítulo XI do edital de concorrência e respectivos contratos;
206. **Promova** no Sistema Eletrônico de Bilhetagem, que é de responsabilidade do SITT, a realização de uma auditoria certificada por organização independente, com vistas a aprimorar o controle de demanda e receitas do Sistema do TPCU de Teresina, **no prazo de 120 (cento e vinte) dias**, conforme o artigo 5º, “IV” da Lei nº 12.587/2012 e artigo 37, caput da Constituição Federal de 1988;
207. **Promova** estudo que compatibilize os níveis de arrecadação tarifária do sistema com a capacidade orçamentária municipal em subsidiar a remuneração dos operadores, visando um nível de serviço adequado aos usuários, por meio da previsão de incrementos progressivos da oferta, **no prazo de 120 (cento e vinte) dias**, conforme o artigo 6º, “VIII” da Lei nº 12.587/2012;
208. **RECOMENDAR**, com base no art. 185, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Piauí, que à Superintendência Municipal de Transportes e Trânsito, STRANS:
209. **Adote** as sugestões elencadas no item 12 do presente relatório de auditoria, objetivando concretizar oportunidades de melhoria, com a finalidade de contribuir para o aperfeiçoamento da gestão do sistema de transporte público coletivo urbano, excetuando-se aquelas sugestões recepcionadas nessa proposta de encaminhamento como de natureza mandatária.
210. **DAR CIÊNCIA** aos chefes do Poderes Executivo Municipal, Legislativo Municipal e Legislativo Estadual que:
211. A Corte de Contas finalizou auditoria no sistema de transporte público coletivo urbano da Capital do Estado, tendo por período de abrangência o ano de 2014 a 2022, estando os autos do processo TC/009266/2021 disponíveis para acesso mediante consulta ao sistema eTCE.



Bruno Camargo de Holanda Cavalcanti

Auditor de Controle Externo
Matrícula 97.288

Verônica Maria Prazeres Lopes de Sousa

Auditora de Controle Externo
Matrícula 96.872

Teresa Cristina de Jesus Guimaraes Moura

Auditora de Controle Externo
Matrícula 97.130

Hamifrancy Brito Meneses

Auditor de Controle Externo
Matrícula 97.258

Allan Felipe da Silva Lima

Auditor de Controle Externo
Matrícula 98.817

Carlos André da Silva Batista

Auditor de Controle Externo
Matrícula 98.854

Matheus de Sousa Guimarães

Auditor de Controle Externo
Matrícula 98.805



14 Apêndice A - Matriz de Achados

Questão 1 - Os investimentos realizados pela Prefeitura de Teresina em mobilidade urbana nos últimos 10 anos têm priorizado o transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado, conforme diretriz da Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587/2012, art. 5º, II)?

Achado 1.1 - Tem ocorrido priorização dos investimentos em transporte público coletivo frente aos investimentos em transporte individualizado.					Boas Práticas	Recomendações	Benefícios esperados
Condição	Critério	Evidências	Causas	Efeitos			
Entre 2015 e 2022, a Prefeitura Municipal de Teresina investiu um total de R\$ 300 milhões em obras destinadas à melhoria do transporte público coletivo, ao passo que aplicou o montante de R\$ 50 Milhões em obras que priorizam o transporte privado.	Lei Nº 12.587/2012, art. 5º, II;	<p>Volume de investimento no sistema de transporte público coletivo; (Relatório Técnico, tópico xx)</p> <p>Volume de investimento no transporte individual motorizado. (Relatório Técnico, tópico xx)</p>	<p>Demandas ao município em relação à melhoria no sistema de transporte público coletivo.</p> <p>Cumprimento das diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587/2012, art. 5º, II);</p>	<p>Melhoria na infraestrutura do sistema de transporte público coletivo urbano de Teresina;</p> <p>Possível atratividade de usuários para o sistema, sendo necessária a adequada operação da infraestrutura disponível (Terminais de integração, estações de transbordo, faixas exclusivas etc.)</p>	Usar como exemplo cidades com infraestrutura semelhante de sistema integrado.	Dar efetiva funcionalidade à infraestrutura disponível (Terminais de integração, estações de transbordo, faixas exclusivas etc.) para operação do sistema de transporte público coletivo urbano.	<p>Maior eficiência do sistema de transporte público em relação aos custos operacionais (Redução da sobreposição de linhas inerente ao sistema radial)</p> <p>Redução na duração das viagens (Viagens mais rápidas estimulam a utilização do TPC)</p> <p>Aumento da frequência nas linhas alimentadores (Com itinerários menores, dos bairros aos terminais de integração, os tempos de espera tendem a ser menores que nas linhas radiais)</p>



Questão 2 - A operação do Inthebra ocorreu em sintonia com os princípios da eficiência, eficácia e efetividade na prestação do serviço, conforme preconiza a Lei de Mobilidade Urbana em seu art. 5º, inciso IV?

Achado 2.1 - Falha na integração entre linhas interterminais;					Boas Práticas	Recomendações	Benefícios esperados
Condição	Critério	Evidências	Causas	Efeitos			
Não houve a implantação das linhas interterminais, entre zonas, ou seja, o sistema não foi implantado na sua totalidade.	Edital da Concorrência 001/2014.	- Inspeções “in loco”; - Informações coletadas junto a representantes da STRANS.	- O sistema entrou em operação com parte dos equipamentos previstos executados; - Baixa demanda de passageiros que precisam se movimentar entre as zonas.	- O usuário não conseguia transitar entre as zonas da Cidade, sem passar pelo Centro; - Aumento do tempo de viagem do usuário que se movimentam entre as zonas.	Realizar estudos a fim de estimar a demanda de usuários que fazem a transição entre zonas e, posteriormente, avaliar a viabilidade desse tipo de linha.	Implantação das linhas interterminais, entre zonas.	Diminuição do tempo de viagem do usuário que transita entre as zonas da Cidade.



Questão 2 - A operação do Inthebra ocorreu em sintonia com os princípios da eficiência, eficácia e efetividade na prestação do serviço, conforme preconiza a Lei de Mobilidade Urbana em seu art. 5º, inciso IV?

Achado 2.2 - Insegurança quanto à integridade física de alguns equipamentos;					Boas Práticas	Recomendações	Benefícios esperados
Condição	Critério	Evidências	Causas	Efeitos			
As estações de transbordo encontram-se sem órgão responsável para garantir a segurança aos usuários e ao próprio equipamento	Art. 14, “iv” da Lei nº 12587/2013 (Política Nacional de Mobilidade Urbana)	<ul style="list-style-type: none"> - Reportagens veiculadas na mídia; - Inspeções “in loco”; - Informações coletadas junto a representantes da STRANS 	<p>Rescisão do Convênio nº 001/2013</p> <p>garantia a presença de policiamento nas estações de transbordo</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Depredação ou sendo usadas como abrigo por pessoas em situação de rua; - Ocorrência de assaltos aos usuários; 	Instalação de câmeras de segurança com reconhecimento facial e armazenamento em nuvem.	Que seja providenciado novo convênio com a Polícia Militar do Estado, para a promoção da segurança dos aparelhos do TPC	<ul style="list-style-type: none"> - Aumento do número de usuários; - Preservação das estações das estações de transbordo; - Garantia da segurança dos usuários



Questão 2 - A operação do Inthebra ocorreu em sintonia com os princípios da eficiência, eficácia e efetividade na prestação do serviço, conforme preconiza a Lei de Mobilidade Urbana em seu art. 5º, inciso IV?

Achado 2.3 - Frustração das receitas acessórias;					Boas Práticas	Recomendações	Benefícios esperados
Condição	Critério	Evidências	Causas	Efeitos			
Não recolhimento das receitas com publicidade a serem depositadas no FUNTRAN	Editais da Concorrência 001/2014	- Extratos bancários; - Informações coletadas junto a representantes da STRANS	Falha na fiscalização por parte da STRANS	Aumento do aporte de subsídio por parte do Poder Público	Divulgação, em meios oficiais, sobre a possibilidade de divulgação de marcas nos aparelhos	Cadastramento de empresas que gostariam de fazer publicidade nos aparelhos do sistema	Redução de subsídios a serem pagos aos concessionários pelo ente público



Questão 2 - A operação do Inthebra ocorreu em sintonia com os princípios da eficiência, eficácia e efetividade na prestação do serviço, conforme preconiza a Lei de Mobilidade Urbana em seu art. 5º, inciso IV?

Achado 2.4 - Falta de integração física;					Boas Práticas	Recomendações	Benefícios esperados
Condição	Critério	Evidências	Causas	Efeitos			
Não retorno da operação dos Terminais, após a Pandemia de COVID 19	Editais da Concorrência 001/2014	- Extratos bancários; - Informações coletadas junto a representantes da STRANS	Início da Pandemia de COVID-19	- Retorno ao sistema radial - Sobreposição de linhas de ônibus	Implementar sistema automatizado de controle do fluxo de ônibus nos terminais de integração.	Retorno das operações dos Terminais de Integração.	Evitar a sobreposição de linhas de ônibus.



Questão 2 - A operação do Inthebra ocorreu em sintonia com os princípios da eficiência, eficácia e efetividade na prestação do serviço, conforme preconiza a Lei de Mobilidade Urbana em seu art. 5º, inciso IV?

Achado 2.5 - Pavimento com deformidades no trajeto percorrido pelos ônibus, nos bairros;					Boas Práticas	Recomendações	Benefícios esperados
Condição	Critério	Evidências	Causas	Efeitos			
Pavimentação com patologias, do tipo panelas, nas vias dos itinerários dos ônibus nos bairros.	DNIT 031/2006	Inspeções “in loco”	<ul style="list-style-type: none"> - Possível falta de controle tecnológico, durante a execução; - Falta de manutenção das vias 	<ul style="list-style-type: none"> - Diminuição do tempo de vida útil do pavimento; - Danos mecânicos nos ônibus; - Desconforto dos passageiros com a trepidação dos veículos; - Desvio de rotas de ônibus para transpor a patologia das vias 	<ul style="list-style-type: none"> - Contratação de empresa especializada nos testes laboratoriais de pavimento; 	<ul style="list-style-type: none"> - Adoção de controle tecnológico na execução pavimento; - Promoção de manutenção preventiva e periódica das vias urbanas que compõem o itinerário dos ônibus 	<ul style="list-style-type: none"> - Aumento do tempo de vida útil do pavimento; - Diminuição dos custos com manutenção de pavimento. - Melhorar o conforto dos passageiros.



Questão 2 - A operação do Inthebra ocorreu em sintonia com os princípios da eficiência, eficácia e efetividade na prestação do serviço, conforme preconiza a Lei de Mobilidade Urbana em seu art. 5º, inciso IV?

Achado 2.6 - Falta de sintonia entre as linhas alimentadoras e as troncais, quando da operação do INTHEGRA;					Boas Práticas	Recomendações	Benefícios esperados
Condição	Critério	Evidências	Causas	Efeitos			
Concentração exagerada de passageiros nos terminais de integração	Edital da Concorrência 001/2014	<ul style="list-style-type: none"> - Reportagens veiculadas na mídia; - Informações coletadas junto a representantes da STRANS 	<ul style="list-style-type: none"> - Sistema sem controle de fluxo de veículos automatizado - Forma de remuneração usuário-pagante 	<ul style="list-style-type: none"> - Aumento do tempo de espera de passageiros nos terminais de integração; - Insatisfação, por parte do usuário, pelo serviço ofertado 	<ul style="list-style-type: none"> - Contratação de sistema de controle de fluxo de veículos automatizados; - Realização de concurso público para contratação de engenheiros especialistas em transporte público urbano. 	<ul style="list-style-type: none"> - Automatizar o fluxo de veículos nos terminais de integração, a fim de se aproximar o tempo de espera vivenciado pelo usuário ao que foi projetado 	<ul style="list-style-type: none"> - Aumento do grau de satisfação dos usuários; - Aumento da quantidade de passageiros transportados - Oferta de um sistema de transporte eficiente e eficaz aos usuários.



Questão 3 - O modelo de remuneração do serviço de transporte público coletivo tem garantido a sustentabilidade econômica do sistema, de modo a preservar a continuidade, a universalidade e a modicidade tarifária do serviço, conforme estabelecem as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana (art. 6º, inciso VIII, Lei nº 12.587/2012)?

Achado 3.1 - Fragilidade do modelo de remuneração vigente (Passageiro Pagante - PCTi) frente às variações de demanda e custos operacionais;					Boas Práticas	Recomendações	Benefícios esperados
Condição	Critério	Evidências	Causas	Efeitos			
O modelo de remuneração vigente (PCTi) está sujeito às variações de demanda e custo operacional, demandando frequentes revisões contratuais para a manutenção do equilíbrio da avença.	Art. 6º, inciso VIII, Lei nº 12.587/2012 - Diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana.	Relatório de análise técnica, tópicos 2 (Da Remuneração), 5.1 (Risco de variações na receita) e 5.2 (Risco de Variações no Custo Operacional).	Modelo de remuneração vinculado ao volume de passageiros pagantes transportados (PCTi) e à tarifa de remuneração vigente (TPIi). A tarifa de remuneração (TPIi) demanda constantes revisões, tendo em vista a natureza volátil das variáveis de demanda e custos operacionais.	<p>Frequente necessidade de revisões contratuais para a manutenção do equilíbrio da avença, criando um ambiente litigioso, tendo em visto o impacto direto sobre a necessidade de subsídios complementares e outras medidas de gestão por parte do poder concedente.</p> <p>A depender do grau da gestão contratual, pode ocorrer uma tendência à precarização e colapso do serviço em cenários de redução de demanda e aumento dos custos operacionais.</p>	Adoção de rotina de gestão contratual compatível com a complexidade e relevância do serviço prestado, por meio de acompanhamento constante das variações de demanda e custo operacional, de modo a implementar medidas saneadoras tempestivas que mitiguem os impactos dessas variações sobre a sustentabilidade do sistema de transporte público. (Art. 18º, inciso III e Art. 22, inciso II da Lei nº 12.587/2012 - Diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana)	Viabilizar os meios necessários para que a gestão contratual adequada do sistema de transporte público de Teresina seja implementada de forma plena e eficaz, de modo a mitigar os riscos de precarização e colapso do sistema por meio de medidas saneadoras do poder concedente (Exemplos de medidas saneadoras: Repasse de subsídios complementares, otimizações do sistema, reanálise de investimentos e ajustes no perfil da arrecadação global – Relatório de Análise Técnica, Tópico 6.1).	<p>Mitigação dos riscos de precarização e colapso do sistema de Transporte Público Coletivo Urbano.</p> <p>Aumento da confiança dos usuários no sistema, com ênfase para o cumprimento dos horários previstos das viagens.</p> <p>Aumento na atratividade do sistema por conta da maior previsibilidade de oferta e melhoria na qualidade do serviço.</p>



Questão 3 - O modelo de remuneração do serviço de transporte público coletivo tem garantido a sustentabilidade econômica do sistema, de modo a preservar a continuidade, a universalidade e a modicidade tarifária do serviço, conforme estabelecem as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana (art. 6º, inciso VIII, Lei nº 12.587/2012)?

Achado 3.2 - Dependência excessiva do sistema de Transporte Público Coletivo Urbano de Teresina em relação à arrecadação tarifária dos passageiros pagantes;					Boas Práticas	Recomendações	Benefícios esperados
Condição	Critério	Evidências	Causas	Efeitos			
O sistema de TPCU de Teresina foi contratado em 2014 a partir da premissa de que 94% das receitas seriam provenientes da “Arrecadação Tarifária” dos usuários e 6% de “Subsídios Complementares”.	Art. 6º, inciso VIII, e Art. 10, inciso V, da Lei nº 12.587/2012 - Diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana.	Relatório de análise técnica, tópico 3 (Da Arrecadação).	<p>A demanda prevista no projeto básico da licitação correspondia à 94% das receitas do sistema, considerando a tarifa pública vigente à época.</p> <p>A previsão de receitas acessórias no projeto básico correspondia a apenas 0,23% das receitas do sistema.</p> <p>Os subsídios complementares estavam indiretamente previstos no projeto básico da licitação, representando 6% das receitas totais. (A Remuneração prevista era maior que a Arrecadação Tarifária Prevista e Receitas Alternativas)</p>	<p>Comprometimento do fluxo de caixa dos consórcios diante de reduções na arrecadação tarifária, demandando subsídios complementares excepcionais, impactando o orçamento público.</p> <p>Tendência à precarização do serviço quando há redução na arrecadação tarifária sem a preservação da receita bruta dos operadores, ou seja, sem a adoção de medidas saneadoras por parte do poder concedente.</p> <p>Dada a precarização dos serviços ofertados, pode haver uma fuga de usuários para outros modais de transporte, acentuando o processo de colapso do sistema.</p>	Exploração de fontes diversas para o financiamento do sistema de transporte público coletivo, de modo a reduzir sua vulnerabilidade às variações na arrecadação tarifária, bem como atenuar o impacto sobre o orçamento público por meio dos subsídios complementares excepcionais. (Art. 9º, §5º, da Lei nº 12.587/2012 - Diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana.)	<p>Implementar Política Tarifária compatível com a diretriz de sustentabilidade econômica e com o princípio da modicidade tarifária. (art. 6º, inciso VIII, da Lei nº 12.587/2012 - Diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana e Relatório de Análise Técnica, Tópico 6.1);</p> <p>Explorar efetivamente as receitas extratarifárias e receitas alternativas, e viabilizar os subsídios orçamentários, subsídios cruzados intrasetoriais e intersetoriais provenientes de outras categorias de beneficiários dos serviços de transporte, dentre outras fontes, instituídos pelo poder público delegante. (Art. 9º, § 5º, e Art. 10º, inciso V, da Lei nº 12.587/2012 - Diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana.)</p>	<p>Mitigação dos riscos de precarização e colapso do sistema de Transporte Público Coletivo Urbano.</p> <p>Maior estabilidade contratual em cenários de redução da arrecadação tarifária.</p> <p>Maior previsibilidade dos operadores em relação às receitas a serem auferidas.</p>



Questão 3 - O modelo de remuneração do serviço de transporte público coletivo tem garantido a sustentabilidade econômica do sistema, de modo a preservar a continuidade, a universalidade e a modicidade tarifária do serviço, conforme estabelecem as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana (art. 6º, inciso VIII, Lei nº 12.587/2012)?

Achado 3.3 - Ausência de cláusulas contratuais de alocação de riscos;					Boas Práticas	Recomendações	Benefícios esperados
Condição	Critério	Evidências	Causas	Efeitos			
Os contratos de concessão firmados para operação do sistema de transporte público coletivo urbano de Teresina não contêm cláusulas de alocação de riscos entre o poder concedente e os contratados.	Art. 6º, inciso VIII, e Art. 10, inciso III, da Lei nº 12.587/2012 - Diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana.	Relatório de análise técnica, tópico 5.2 (Risco de Variações no Custo Operacional).	Fragilidade na elaboração da minuta contratual na fase interna do procedimento licitatório ao não prever cláusulas de compartilhamento de riscos. (Ausência ou deficiência na construção de matriz de riscos associados ao serviço concedido)	Todos os riscos associados ao serviço de transporte público são alocados sobre a figura do poder concedente, por meio de cláusula editalícia abrangente (Cláusula 33ª dos contratos de concessões).	Elaboração de minutas de contratos de concessão de longo prazo contendo cláusulas de compartilhamento de riscos entre o poder concedente e os contratados, de modo a privilegiar a segurança jurídica para ambas as partes, colaborando para uma execução contratual mais estável. (Art. 10, inciso III, da Lei nº 12.587/2012 - Diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana.)	Realizar estudo de viabilidade jurídica acerca de qual modelo de compartilhamento de riscos melhor se adequa à realidade do sistema de transporte público de Teresina, de modo que os operadores do sistema tenham estímulos para ganho de eficiência e aumento da atratividade do serviço. (Art. 10, inciso III, da Lei nº 12.587/2012 - Diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana.)	<p>Maior segurança jurídica para o poder concedente e os contratados diante da concretização de riscos indesejados. (Reduções de Demanda e Aumento dos Custos Operacionais)</p> <p>Geração de estímulos positivos para ganhos de eficiência e melhora da qualidade do serviço prestado por parte dos operadores.</p>



Questão 4 – O sistema de bilhetagem eletrônica tem contribuído para controlar e gerenciar a arrecadação do sistema de transporte público de passageiros, tornando-o mais eficiente, eficaz e efetivo na prestação dos serviços conforme os princípios estabelecidos pela Lei Nacional de Mobilidade Urbana (art. 5º, inciso IV)?

Achado 4.1 - Falta de Políticas e Controle sobre a Segurança das Informações do SBE					Boas Práticas	Recomendações	Benefícios esperados
Condição	Critério	Evidências	Causas	Efeitos			
O Consórcio Operacional não apresenta documento detalhando quais as Políticas e Controle sobre a Segurança das Informações adotadas;	<p>Política Nacional de Mobilidade Urbana, art; 5º, inciso IV.</p> <p>NBR ISO/IEC 27001:2013</p> <p>NBR ISO/IEC 27002:2013</p>	<p>- Entrevista realizada com integrantes do Consórcio SITT;</p> <p>- Ausência de respostas ao Ofício;</p>	<p>- Deficiência na gestão do Sistema de Bilhetagem Eletrônica em relação a segurança das informações;</p> <p>- Deficiência de estrutura e pessoal especializado na área de TI para a elaboração e implementação das políticas, controle e gestão de segurança da informação</p>	<p>- Risco de perda, adulteração, fraudes nas informações do Sistema de Bilhetagem Eletrônica;</p> <p>- Risco de vazamento de dados pessoais dos usuários portadores dos cartões recarregáveis;</p>	<p>- Norma estabelece a necessidade de identificar e avaliar os riscos associados à segurança da informação, permitindo que a organização possa adotar medidas preventivas para prevenção;</p> <p>- Normas recomendam a implementação de controles de acesso apropriados para garantir que somente pessoas autorizadas tenham acesso às informações críticas das concessionárias;</p> <p>- Normas estabelecem a necessidade de implementar um processo para lidar com incidentes de segurança da informação, garantindo que eles sejam relatados, investigados e tratados de maneira apropriada;</p>	<p>- O SITT promova documento detalhando as políticas e controle sobre a Segurança da Informação do SEB;</p>	<p>- Dar mais confiança e controle ao poder público sobre a gestão das informações prestadas no Sistema Eletrônico de Bilhetagem;</p> <p>- Garantia da integridade dos dados do Sistema;</p> <p>- Mitigação de vazamento de informações sensíveis do sistema;</p>



Questão 4 – O sistema de bilhetagem eletrônica tem contribuído para controlar e gerenciar a arrecadação do sistema de transporte público de passageiros, tornando-o mais eficiente, eficaz e efetivo na prestação dos serviços conforme os princípios estabelecidos pela Lei Nacional de Mobilidade Urbana (art. 5º, inciso IV)?

Achado 4.2 - Falta de conhecimento da STRANS do valor de crédito não utilizados ou vencidos arrecadados no SEB					Boas Práticas	Recomendações	Benefícios esperados
Condição	Critério	Evidências	Causas	Efeitos			
O Consórcio Operacional não presta contas da arrecadação dos créditos não utilizados ou vencidos do Sistema Eletrônico de Bilhetagem	Política Nacional de Mobilidade Urbana, art; 5º, inciso IV. Projeto Básico – Especificação Básica do Sistema Eletrônico de Bilhetagem conforme Edital de Concorrência N°001/14 Lei 8987/1995 – art. 30	- Entrevista realizada com integrantes do Consórcio SITT e Strans;	- Falta de fiscalização da STRANS sobre a gestão financeira do Sistema Eletrônico de Bilhetagem; - Negação do Consórcio Operacional em divulgar os dados referentes;	- Desconhecimento da arrecadação tarifária total do Sistema; - Possível saldo de créditos vencidos na Bilhetagem fora do controle do Poder Público;	- Divulgação detalhada dos saldos dos créditos vencidos ou não utilizados do Sistema de Bilhetagem Eletrônico; -Aplicação dos possíveis saldos em melhoria do Sistema de Transporte Coletivo;	- O SITT promova a transparência dos dados detalhados para o órgão fiscalizador e público em sítio eletrônico;	- Maior credibilidade e aferição do Poder Público da real arrecadação do SBE;



Questão 4 – O sistema de bilhetagem eletrônica tem contribuído para controlar e gerenciar a arrecadação do sistema de transporte público de passageiros, tornando-o mais eficiente, eficaz e efetivo na prestação dos serviços conforme os princípios estabelecidos pela Lei Nacional de Mobilidade Urbana (art. 5º, inciso IV)?

Achado 4.3 - Ausência de auditorias certificadas por organizações independentes no SEB					Boas Práticas	Recomendações	Benefícios esperados
Condição	Critério	Evidências	Causas	Efeitos			
A STRANS não promoveu nenhuma auditoria para avaliar a integridade do Sistema de Bilhetagem Eletrônica	Política Nacional de Mobilidade Urbana, art; 5º, inciso IV. Projeto Básico – Especificação Básica do Sistema Eletrônico de Bilhetagem conforme Edital de Concorrência N°001/14	Entrevista realizada com integrantes do Consórcio SITT e STRANS;	- Deficiência de estrutura e pessoal na área de TI do órgão fiscalizador; - Ausência de previsão contratual definindo a periodicidade e obrigatoriedade de auditorias;	- Risco de perda, adulteração, fraude nas informações do Sistema de Bilhetagem Eletrônica; - Falta de confiabilidade nos dados informados pelo SBE;	- Realização periódica de Auditorias por Organizações Independentes com credibilidade no mercado;	- Contratação de Auditorias por Organizações Independentes com credibilidade no mercado;	- Garantia da integridade dos dados do Sistema; - Obter dados mais fidedignos dos custos do SBE para ajudar na fiscalização do Poder Público;



Questão 5 – Na prestação de serviços de transporte público coletivo, o poder público delegante tem realizado atividades de fiscalização e controle dos serviços delegados cumprindo o que determina a Política Nacional de Mobilidade Urbana em seu art. 13, a Lei 8.666/93 (Dispõe sobre as normas para licitações e contratos da administração pública) e a Lei 8957/95 (Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos)?

Achado 5.1 - Falta de controle efetivo do cumprimento, pelos operadores do Sistema, das ordens de serviço emitidas;					Boas Práticas	Recomendações	Benefícios esperados
Condição	Critério	Evidências	Causas	Efeitos			
Operacionalização dos dados de bilhetagem por parte do SITT e empresas contratadas;	Contratos de concessão pública;	A ordem de serviço emitida em fevereiro de 2023 apresenta insuficiência de informações para uma prestação de serviço precisa e transparente pelas empresas contratadas;	Conflito de interesse quando os dados informados para o ateste do serviço prestado são registrados e fornecidos pela contratada, sem possibilidade de aferição precisa pelo poder público;	Falta de transparência no real cumprimento da ordem serviço;	Envio da totalidade dos dados coletados pelas empresas contratadas com garantia de integralidade;	Reestabelecimento da confiança mútua entre os agentes;	Aumento de confiabilidade no cumprimento das ordens de serviço;
Limitação da STRANS nas atividades de fiscalização do cumprimento das ordens de serviço;	Artigo 13 da política nacional de mobilidade urbana;	A falta de informações operacionais necessárias à execução da prestação do serviço, em desconformidade com o que determina a cláusula 12 do edital de concorrência, impossibilita a aferição fidedigna da prestação do serviço;	Limitação do controle de integralidade dos dados do sistema de bilhetagem;	Falta de confiança entre os agentes envolvidos na prestação do serviço;	A ordem de serviço de operação deve ser emitida com um nível de detalhamento que permita o entendimento completo das instruções necessárias para a realização da prestação do serviço;	Transparência na coleta e envio dos dados do sistema de bilhetagem;	Aumento da qualidade da prestação do serviço;
Falta de prestação do serviço contratado conforme estabelecido em contratos e ordens de serviço;	Atribuições da STRANS contidas no artigo 6º da Lei 3946/2009 (Dispõe sobre o regulamento do serviço de transporte coletivo urbano de Teresina);	Insatisfação dos usuários repercutidas na mídia e redes sociais;	Inércia da STRANS em instituir controles internos destinados a promover conferência de dados do sistema de bilhetagem;	Prestação do serviço realizada de maneira inadequada;		Maior detalhamento das ordens de serviços em conformidade com a cláusula 12 do edital de concorrência;	Previsibilidade na operação do sistema;
Insuficiência de informações nas ordens de serviço;	Lei 8.666/93 (Dispõe sobre as normas para licitações e contratos da administração pública);	Ausência de ônibus nos horários de entre picos e fins de semana;				Em cumprimento ao capítulo 3 do projeto básico do edital de concorrência 001/2014, a STRANS deve realizar ampla e total fiscalização do sistema de bilhetagem e das atividades realizadas, e se necessário, realizar auditorias nos controles de demanda e receita;	Atendimento as determinações emitidas pela STRANS nas ordens de serviço;
Ausência de estratégias da STRANS para operação do sistema nos horários de entre picos e fins de semana;	Lei 8957/95 (Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos);						
Desconformidade com o capítulo 3 no anexo projeto básico do edital de	Edital de concorrência 001/2014;						



Questão 5 – Na prestação de serviços de transporte público coletivo, o poder público delegante tem realizado atividades de fiscalização e controle dos serviços delegados cumprindo o que determina a Política Nacional de Mobilidade Urbana em seu art. 13, a Lei 8.666/93 (Dispõe sobre as normas para licitações e contratos da administração pública) e a Lei 8957/95 (Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos)?

Achado 5.1 - Falta de controle efetivo do cumprimento, pelos operadores do Sistema, das ordens de serviço emitidas;					Boas Práticas	Recomendações	Benefícios esperados
Condição	Critério	Evidências	Causas	Efeitos			
concorrência, no que diz respeito a falta de ampla e total fiscalização do sistema e das atividades por parte da STRANS;		semana;					



Questão 5 – Na prestação de serviços de transporte público coletivo, o poder público delegante tem realizado atividades de fiscalização e controle dos serviços delegados cumprindo o que determina a Política Nacional de Mobilidade Urbana em seu art. 13, a Lei 8.666/93 (Dispõe sobre as normas para licitações e contratos da administração pública) e a Lei 8957/95 (Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos)?

Achado 5.2 - Insuficiência de fiscais para realizar a fiscalização dos contratos de concessão com efetividade;					Boas Práticas	Recomendações	Benefícios esperados
Condição	Critério	Evidências	Causas	Efeitos			
A STRANS possui 35 profissionais para realizar a fiscalização da operação do sistema (Informação fornecida em resposta ao Ofício 001/2023 – I Divisão da DFINFRA de 03 de fevereiro de 2023);	Política Nacional de Mobilidade Urbana (art. 13); Contratos de concessão pública; Ordens de serviços; Lei 8987/95 (Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos); Edital de concorrência 001/2014; Lei complementar n° 4914/2016	Afirmação da STRANS que a quantidade de fiscais que estão disponíveis não é suficiente para a execução adequada da fiscalização; Falta de indicador de quantidade ideal de fiscais por parte da STRANS;	Falta de concursos públicos para a efetivação de mais profissionais; Falta de disponibilização de profissionais para a execução da fiscalização da prestação do serviço;	Fiscalização insuficiente da prestação do serviço;	O número de fiscais deve ser o suficiente para realizar uma efetiva fiscalização em todos os lotes, itinerários, linhas e empresas contratadas, conforme sejam designados;	Que a STRANS realize estudo para aferir a quantidade ideal de profissionais para a fiscalização e solicite a prefeitura municipal que realize concurso público para a efetivação de pessoal, conforme a quantidade demandada;	Uma efetiva fiscalização por parte da STRANS, com ganhos na qualidade do serviço prestado para a população;



Questão 5 – Na prestação de serviços de transporte público coletivo, o poder público delegante tem realizado atividades de fiscalização e controle dos serviços delegados cumprindo o que determina a Política Nacional de Mobilidade Urbana em seu art. 13, a Lei 8.666/93 (Dispõe sobre as normas para licitações e contratos da administração pública) e a Lei 8957/95 (Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos)?

Achado 5.3 - Falta de rotina de capacitação para os fiscais;					Boas Práticas	Recomendações	Benefícios esperados
Condição	Critério	Evidências	Causas	Efeitos			
Ausência de realização de cursos e treinamentos para os fiscais nos últimos anos;	Política Nacional de Mobilidade Urbana (art. 13). Lei 8987/95 (Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos); Lei 8.666/93 (Dispõe sobre as normas para licitações e contratos da administração pública);	Informação fornecida pela STRANS de que não houve a realização de cursos ou treinamentos de capacitação nos últimos anos; (Relatório técnico 5 página nº 7 - 8);	Falta de rotina de capacitação; Ausência de programação de cursos e treinamentos para os fiscais;	Fiscalização ineficiente da prestação do serviço; Comprometimento da qualidade da fiscalização realizada;	Programação de cursos e treinamentos para os profissionais atuantes na fiscalização com uma cultura constante de capacitação;	Estabelecer política de treinamentos rotineiros para os fiscais;	Uma eficiente fiscalização por parte da STRANS, com ganhos na qualidade do serviço prestado para a população;



Questão 5 – Na prestação de serviços de transporte público coletivo, o poder público delegante tem realizado atividades de fiscalização e controle dos serviços delegados cumprindo o que determina a Política Nacional de Mobilidade Urbana em seu art. 13, a Lei 8.666/93 (Dispõe sobre as normas para licitações e contratos da administração pública) e a Lei 8957/95 (Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos)?

Achado 5.4 - Falta de aplicação de multas por condutas irregulares dos operadores;					Boas Práticas	Recomendações	Benefícios esperados
Condição	Critério	Evidências	Causas	Efeitos			
Ausência de aplicação de multas aos operadores mesmo ao registrar irregularidades;	<p>Lei nº 3946/2009 (Dispõe sobre o regulamento do serviço de transporte coletivo urbano de Teresina);</p> <p>Contratos de concessão pública;</p> <p>Rotinas e controles adotados pela STRANS;</p> <p>Edital de concorrência 001/2014;</p> <p>Política Nacional de Mobilidade Urbana (art. 13).</p> <p>Lei 8987/95 (Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos);</p> <p>Lei 8.666/93 (Dispõe sobre as normas para licitações e contratos da administração pública);</p>	<p>Informações fornecidas pela STRANS contidas na página xx do relatório técnico;</p> <p>Notificações registradas (10.718 notificações emitidas para todas as concessionárias entre janeiro de 2021 e janeiro de 2023 - Informação fornecida em resposta ao Ofício 001/2023 – I Divisão da DFINFRA de 03 de fevereiro de 2023), porém, sem recolhimento de multas;</p>	<p>Falta de logística por parte da STRANS para efetivação e recolhimento de valores aferidos por multas;</p> <p>A STRANS não tem conseguido realizar a aplicação de penalidades conforme a cláusula 63 do contrato de concessão;</p>	<p>Continuidade das irregularidades registradas;</p> <p>Precarização da prestação do serviço;</p> <p>Prejuízos financeiros ao contratante;</p> <p>Prejuízo a população usuária devido à má prestação do serviço;</p>	<p>Apuração transparente de irregularidades e realização de punições conforme previsão legal;</p>	<p>A STRANS deve viabilizar uma forma efetiva de averiguação de irregularidades e aplicação de multas devidas;</p> <p>Cumprimento da totalidade das determinações do capítulo XII do contrato de concessão;</p>	<p>Melhoria na qualidade do serviço prestado, tornando-o mais seguro, rápido e eficiente para a população;</p> <p>Adequação das empresas contratadas as exigências do poder delegante contidas no edital de concorrência e contratos;</p>



Questão 5 – Na prestação de serviços de transporte público coletivo, o poder público delegante tem realizado atividades de fiscalização e controle dos serviços delegados cumprindo o que determina a Política Nacional de Mobilidade Urbana em seu art. 13, a Lei 8.666/93 (Dispõe sobre as normas para licitações e contratos da administração pública) e a Lei 8957/95 (Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos)?

Achado 5.5 - Falta de aferição de indicadores de desempenho do sistema;					Boas Práticas	Recomendações	Benefícios esperados
Condição	Critério	Evidências	Causas	Efeitos			
Os indicadores não estão sendo aferidos há vários anos; Falta de parâmetros para avaliação da qualidade do sistema; Ausência de contrato entre as concessionárias e empresa de aferição de indicadores conforme deveria haver devido a determinação no parágrafo 4 da cláusula 52 dos contratos;	Política Nacional de Mobilidade Urbana (art. 13); Contratos de concessão pública (Capítulo IX – sobre a avaliação da qualidade do sistema); Edital de concorrência 001/2014; Ordens de serviços; Rotinas e controles adotados pela STRANS;	Informação fornecida pela STRANS contida na página xx do relatório técnico; Ausência de divulgação dos indicadores de desempenho;	Falta de contrato entre as empresas contratadas e empresa de aferição de indicadores; Descumprimento da cláusula 52 e seus parágrafos do contrato de concessão;	Falta de controle sobre o desempenho das contratadas; Dificuldade para realizar o direcionamento das ações de melhorias; Dificultar a implantação de gestão de qualidade do sistema; Dificulta a operacionalização do controle social;	Aferição e análise constante dos indicadores de desempenho; Manter sistema de controle de qualidade com base nos indicadores; Cumprimentos das cláusulas contratuais e do edital de concorrência;	Conforme parágrafo 4 da cláusula 52 dos contratos, as empresas prestadoras de serviço devem realizar a contratação de empresa de aferição de indicadores de desempenho indicado pela STRANS;	Direcionamento das ações de melhoria por parte da STRANS e empresas contratadas; Estimular a melhoria contínua dos serviços prestados por parte das contratadas; Facilitar o controle social; Melhoria constante na prestação do serviço;



Questão 5 – Na prestação de serviços de transporte público coletivo, o poder público delegante tem realizado atividades de fiscalização e controle dos serviços delegados cumprindo o que determina a Política Nacional de Mobilidade Urbana em seu art. 13, a Lei 8.666/93 (Dispõe sobre as normas para licitações e contratos da administração pública) e a Lei 8957/95 (Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos)?

Achado 5.6 - Falta de efetividade da STRANS na fiscalização e controle do contrato;					Boas Práticas	Recomendações	Benefícios esperados
Condição	Critério	Evidências	Causas	Efeitos			
<p>A STRANS não consegue realizar a aplicação das penalizações previstas;</p> <p>Falta de parâmetros para controle da prestação de serviço;</p> <p>Insuficiência de recursos humanos e materiais para realizar uma efetiva fiscalização dos contratos;</p> <p>Limitação política da STRANS;</p> <p>Fragilidade da STRANS na fiscalização da prestação do serviço;</p>	<p>Política Nacional de Mobilidade Urbana (art. 13).</p> <p>Contratos de concessão pública;</p> <p>Rotinas e controles adotados pela STRANS;</p> <p>Edital de concorrência 001/2014;</p> <p>Lei nº 3946/2009 (Dispõe sobre o regulamento do serviço de transporte coletivo urbano de Teresina);</p> <p>Lei 8987/1995 (Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos);</p>	<p>Informações contidas no relatório técnico;</p> <p>Organograma da prefeitura municipal e da STRANS;</p> <p>Ausência de informações de desempenho da prestação do serviço;</p> <p>Notificações emitidas sem recolhimento de multas;</p> <p>Ausência de rotina de capacitação técnica para os fiscais;</p> <p>Repercussão negativa do desempenho do sistema através de reclamações dos usuários;</p>	<p>Posição estratégica política decisória da STRANS;</p> <p>Estrutura insuficiente para a efetiva fiscalização;</p> <p>Descumprimento de cláusulas do contrato e do edital de concorrência;</p> <p>Ausência de estrutura logística da STRANS para aferição de irregularidades e aplicação de punições;</p>	<p>Inefetividade das determinações da STRANS para as contratadas;</p> <p>Continuidade de não conformidades na operação do sistema;</p> <p>Precarização do serviço prestado;</p> <p>Falta de controle do serviço prestado;</p>	<p>Controle total do contrato pelo poder público;</p> <p>Responsabilização das irregularidades contratuais cometidas;</p> <p>Acompanhamento integral do contrato e das determinações do poder público;</p> <p>Cumprimentos das cláusulas contratuais e do edital de concorrência;</p> <p>Apuração transparente de irregularidades e realização de punições conforme previsão legal;</p>	<p>Fortalecer institucionalmente e politicamente a STRANS;</p> <p>Promover aumento de recursos materiais e humanos da STRANS;</p>	<p>Melhoria na fiscalização e controle da prestação do serviço;</p> <p>Melhoria na prestação do serviço;</p> <p>Efetividades das ações de fiscalização;</p>



15 Apêndice B – Comentários da Entidade Auditada

212. A incorporação dos comentários da entidade auditada fornece uma indicação de concordância para tomar medidas sobre o assunto relatado. A discussão dos achados do relatório preliminar com a entidade auditada ajuda a garantir que estes sejam completos, precisos e apresentados de forma justa (ISSAI 4000/214).
213. O auditor deve dar à entidade auditada a oportunidade de comentar sobre os achados, as conclusões e as recomendações de auditoria, antes que a EFS emita o relatório (ISSAI 3000/129).
214. O auditor deve registrar a análise dos comentários da entidade auditada em papéis de trabalho, incluindo as razões para fazer modificações no relatório de auditoria ou para rejeitar os comentários recebidos (ISSAI 3000/130).

15.1 Comentários da Entidade Auditada quanto ao Objetivo 01: “Avaliar se a Prefeitura de Teresina tem priorizado investimentos para o sistema de transporte público coletivo”.

15.1.1 Conclusões da Equipe de Auditoria Submetidas à Manifestação

215. Os dados levantados evidenciaram que Teresina experimentou um período recente (2016 a 2018) de prioridade em investimentos voltados ao transporte público, momento em que montantes investidos em infraestrutura para o transporte individual motorizado e transporte público coletivo mais se aproximaram. A título de exemplo, o ano de 2017 foi o momento de maior equilíbrio entre as despesas nos diferentes modos de transporte.
216. Cabe destacar que apesar das despesas em infraestrutura urbana serem direcionadas a mobilidade em montante significativo, pois foram investidos R\$ 531,53 milhões no período de 2014 a 2022, essa tem-se mostrada mais voltada à implantação e manutenção da estrutura viária urbana, privilegiando o transporte individual motorizado, ao atingir o montante de R\$ 451,03 milhões nesse tipo de intervenção.
217. Assim, é possível concluir que não há, por parte da Prefeitura Municipal, uma política sistemática de investimento em infraestrutura para o TPCU, conforme preconiza a Política Nacional de Mobilidade Urbana, Lei nº 12.587/2012, em seu artigo 6º, inciso II. Tal dispositivo assegura como importante diretriz a prioridade do serviço de transporte público sobre o transporte individual motorizado.

15.1.2 Manifestação da Entidade Auditada

218. Concordou Concordou parcialmente Discordou
219. *“De fato houveram (sic) grandes investimentos em mobilidade urbana para a implantação do Sistema Inthebra, mas para isso houveram investimentos privados advindos das empresas que compõe os consórcios, em obediência ao Edital de Concorrência 001/2014. Por meio do Contrato de Concessão as empresas participantes obtiveram uma facilidade diante a aquisição de valores diante às linhas de crédito pertinentes. E importante salientar que a responsabilidade de pagamento destes veículos é dos consórcios; O investimento em infraestrutura viária não beneficia exclusivamente o transporte individual, mas de sim*



todos os modais que por ele transitam. Para o veículo de massa foram criados os corredores Exclusivos, que beneficiam tanto os ônibus quantos os táxis (Portaria N° 20/2018);”

15.1.3 Considerações da Equipe de Auditoria

220. Como não houve discordância por parte do jurisdicionado, não serão feitas considerações quanto a este ponto.

15.2 Comentários da Entidade Auditada quanto ao Achado 10.5 - Pavimento com deformidades no trajeto percorrido pelos ônibus, nos bairros

221. Foram identificadas, em inspeções “in loco”, patologias do tipo “panelas” em vários trechos dos pavimentos nas vias dos bairros as quais faziam as vezes, no sistema tronco-alimentado, de via alimentadora. Essas patologias podem ter origem na falta de controle tecnológico durante a execução do pavimento, conforme preconiza a Norma DNIT n° 031/2006, ou de manutenção dos tipos preditiva, preventiva, planejada e corretiva. Em decorrência, a operação do sistema fica prejudicada, pois essas patologias têm o poder de gerar danos mecânicos nos ônibus quando as transpassa ou podem gerar desvios de rotas, a fim de evitar o dano ao veículo. Além de encarecer os custos com manutenção para o operador, ao transitar sobre esse pavimento, há a trepidação do veículo que causa desconforto no passageiro.

15.2.1 Manifestação da Entidade Auditada

222. Concordou Concordou parcialmente Discordou
223. *“De fato, o piso asfáltico do município de Teresina merece uma atenção constante e para isso a STRANS por meio da Diretoria de Trânsito e Sistema Viário e Diretoria de Transportes Públicos que ficam responsáveis pela coleta, estudos e levantamentos necessários onde há necessidade de manutenção asfáltica. Cabe ressaltar, ainda, que a competência para a manutenção asfáltica é solidária entre a STRANS e Empresa Teresinense de Desenvolvimento Urbano - ETURB;”*

15.2.2 Considerações da Equipe de Auditoria

224. Como não houve discordância por parte do jurisdicionado, não serão feitas considerações, quanto a este ponto.

15.3 Comentários da Entidade Auditada quanto à Sugestão 1.1

225. **Sugestão 1.1:** Promover o acompanhamento sistemático do desempenho oferecido pelos pavimentos que compõem as vias urbanas, de maneira a aplicar uma gestão de manutenção de pavimentação mais eficiente. Tal iniciativa teria o potencial de otimizar as despesas com a malha viária da cidade, haja vista a significativa quantidade de recursos aplicados em pavimentação urbana, R\$ 239,87 milhões, frente ao aplicado em mobilidade, R\$ 531,53 milhões. Lembrando que melhorias nas condições de tráfego das vias utilizadas pelo transporte coletivo urbano contribuem para uma redução no custo operacional do sistema de TPCU, colaborando para a sustentabilidade econômica das redes de transporte público coletivo de passageiros (Lei N° 12.587/2012, art. 6°, VIII)

15.3.1 Manifestação da Entidade Auditada

226. Concordou Concordou parcialmente Discordou



227. *“De fato, é necessário a aplicação de novas tecnologias relacionadas a gestão de manutenção para oferecer ao sistema melhores condições de infraestrutura de forma que a operacionalização do TPCU se torne mais eficiente.”*

15.3.2 Considerações da Equipe de Auditoria

228. Como não houve discordância por parte do jurisdicionado, não serão feitas considerações, quanto a este ponto.

15.4 Comentários da Entidade Auditada quanto à Sugestão 1.2

229. **Sugestão 1.2:** Manutenção das drenagens dos bairros, para evitar patologias no pavimento com elas relacionadas e, conseqüentemente, aumentar a vida útil, consoante o artigo 2º, “iv” da Lei Nº 11.445/2007, o qual positiva, como princípios fundamentais do saneamento básico, o serviço de drenagem.

15.4.1 Manifestação da Entidade Auditada

230. (x) Concordou () Concordou parcialmente () Discordou
231. *“Deve ser feito um termo de cooperação técnica entre ETURB e Superintendência de Ações Administrativas Descentralizadas - SAAD para seja feito e aferido estes pontos a fim de sanar tais problemas. Cabe ressaltar que a STRANS é responsável pela coleta de demandas que são repassadas aos órgãos competentes;”*

15.4.2 Considerações da Equipe de Auditoria

232. Como não houve discordância por parte do jurisdicionado, não serão feitas considerações, quanto a este ponto.

15.5 Comentários da Entidade Auditada quanto à Sugestão 1.3

233. **Sugestão 1.3:** Manutenção do pavimento das vias alimentadoras, para que ele seja capaz, estruturalmente, de suportar o trânsito dos ônibus e, conseqüentemente, evitar danos aos ônibus os quais fazem com que haja aumentos dos custos com reparo e desvios de rotas, de acordo com a Norma DNIT 005/2003 – TER e o Manual de Restauração de Pavimentos Asfálticos – 2ª edição do DNIT, os quais tratam de como identificar o tipo de patologia e o tratamento a ser dado a fim de sanar essa desconformidade.

15.5.1 Manifestação da Entidade Auditada

234. (x) Concordou () Concordou parcialmente () Discordou
235. *“Deve haver uma programação de manutenção, análises e gestão, e sendo realizadas de maneira periódica pelos órgãos competentes, conforme o item anterior;”*

15.5.2 Considerações da Equipe de Auditoria

236. Como não houve discordância por parte do jurisdicionado, não serão feitas considerações, quanto a este ponto.



15.6 Comentários da Entidade Auditada quanto ao Objetivo 02: “Avaliar a vantajosidade da adoção da integração no sistema de transporte público coletivo urbano de Teresina”.

15.6.1 Conclusões da Equipe de Auditoria Submetidas à Manifestação

237. Apesar do Inthebra ter uma base conceitual que visa o aumento da eficiência do Sistema, pois a rede tronco-alimentada evita a sobreposição dos trajetos de ônibus que marcam a rede radial, verificou-se que a gestão operacional do Sistema se mostrou incapaz de ofertar a melhoria proposta pelo Inthebra ao usuário: aumento do número de viagens. Tal proposta tinha como o objetivo de capilarizar as linhas de ônibus na Cidade, a fim de ofertar uma maior quantidade de opções de trajeto ao usuário para conseguir chegar ao seu destino.
238. Porém, conforme reportagens na mídia e informação coletadas junto a representantes da STRANS, o usuário não conseguiu sentir essa melhoria, pois, em primeiro lugar, as linhas planejadas não foram todas ofertadas, como, por exemplo, as linhas interterminais, entre zonas, e, em segundo lugar, a desvinculação operacional entre as linhas alimentadoras e troncais fizeram com que os terminais de integração se tornassem num grande concentrador de passageiros os quais eram submetidos a tempo de espera muito acima daqueles projetados.
239. Analisando essa situação com as metas positivadas no Edital de Concorrência nº 001/2014, nota-se que o sistema proposto teve alguns avanços, por algum tempo, como, por exemplo, a integração física que possibilitou o aumento da eficiência do Sistema com a implantação dos Terminais de Integração. Porém, desde o início da Pandemia de Covid-19, eles foram desligados, a fim de evitar a contaminação das pessoas, ocorrendo o retorno da operação do Sistema radial.
240. Atrelados a esse retrocesso, têm-se o sucateamento do TPCU, ocasionado por diversos motivos, como, oferta irregular e estado deteriorado de ônibus, levaram ao esvaziamento do sistema por parte dos usuários, os quais preferiram usar transportes alternativos ou irregulares aos ônibus.
241. Nesse sentido, como algumas metas não foram alcançadas pelo Inthebra, é possível afirmar que, por hora, o Sistema não se mostrou eficiente e eficaz e, conseqüentemente, efetivo.

15.6.2 Manifestação da Entidade Auditada

242. () Concordou (x) Concordou parcialmente () Discordou

243. *“Em termos de segurança e comodidade o Sistema Inthebra foi satisfatório, mas em termos de transbordo e quantidade passageiros acumulados nos terminais de integração não teve a efetividade esperada. A evasão dos passageiros é recorrente após a implantação do Sistema Inthebra, a partir de 2015 percebe-se um grande número de passageiros evadindo o Sistema de Transporte Público, esse fenômeno da evasão pode ser observado em todo Brasil devido ao surgimento de novos modais, transporte por aplicativo, facilitação para aquisição de transportes individuais e no caso de Teresina, a não aceitação inicial do passageiro tradicional ao novo sistema. Com muitos erros operacionais, o sistema não teve tempo para aceitação e, portanto, não houve sua conclusão por parte da população. É imperioso destacar que a pandemia do COVID-19 e a implantação do sistema tronco-alimentador, asseverou a fuga de passageiros no sistema, bem como a manutenção da operação da forma planejada no Termo de Referência do Edital 001/2014. Desta maneira em conjunto com os consórcios, a STRANS permitiu a volta da operação por meio das linhas radiais, de forma a minimizar os custos e simplificar a operação.”*



15.6.3 Considerações da Equipe de Auditoria

244. Analisando as considerações acostadas aos autos, percebeu-se que a discordância se deu em um único aspecto: os custos do sistema radial, segundo a STRANS, são menores que o tronco-alimentado.
245. Contudo, esta Unidade de Auditoria ratifica seu posicionamento anterior, a saber: os custos com o sistema tronco-alimentado são menores que o radial, pois, conforme as propostas comerciais das licitantes, à época, e diversas publicações sobre o assunto, o sistema tronco-alimentado é mais eficiente, visto que há a eliminação das sobreposições de trajetos.

Os projetos integrados em sistemas tronco-alimentados proporcionam benefícios à sociedade em diversos aspectos, tais como: (i) redução do tempo de viagem dos usuários, (ii) redução do número de veículos em circulação, (iii) redução dos custos de manutenção do sistema viário, (iv) eliminação de viagens ociosas, (v) aumento da oferta de ligações transversais e interbairros, (vi) redução da incidência tarifária para os usuários que atualmente têm que utilizar mais de uma linha sem integração, (vii) maior confiabilidade, melhor desempenho operacional e mais rapidez, (viii) redução do consumo de combustíveis, (ix) melhorias em termos ambientais e (x) melhor circulação nos centros de cidade e nos corredores. (Guia TPC - Orientações para Seleção de Tecnologias e Implementação de Projetos de Transporte Público Coletivo)

Variação dos Custos Operacionais.

Consórcio	Custos operacionais nos 02 (dois) primeiros anos	Custos operacionais a partir do terceiro ano	Variação de custo
Poty	R\$ 27.213.376,00	R\$ 24.147.565,00	-11%
Urbanus	R\$ 24.350.352,00	R\$ 24.596.816,00	1%
Theresina	R\$ 39.260.370,00	R\$ 39.081.258,00	0%
Transcol	R\$ 41.407.619,00	R\$ 32.049.301,00	-23%
Sistema	R\$ 132.231.717,00	R\$ 119.874.940,00	-9%

Fonte: Propostas Comerciais.

15.7 Comentários da Entidade Auditada quanto ao Achado 10.1 - Falha na integração entre linhas interterminais.

246. A integração entre os diferentes tipos de linhas ofertadas pelo Sistema Inthegra foi prejudicada, pois não houve a implantação das linhas interterminais, entre zonas, conforme havia sido previsto no Edital da Concorrência nº 001/2014. Tal falha foi observada durante a realização de inspeções “in loco” e ratificadas por representantes da STRANS. Ademais, a não implantação desse tipo de linha pode ter tido origem pela baixa demanda de passageiros que precisam se movimentar entre as Zonas da Cidade ou a não implantação total dos equipamentos previstos no Projeto Básico. Essa situação pode ter ocasionado um aumento do tempo de viagem para o usuário que precisava se movimentar entre as zonas, pois, para ocorrer essa migração, seria necessário que o passageiro se deslocasse para o Centro e, posteriormente, ao destino pretendido.

15.7.1 Manifestação da Entidade Auditada

247. (x) Concordou () Concordou parcialmente () Discordou
248. “Realmente não foi feita essa implantação, existia a possibilidade para testes”, mas por conta da falta de tempo não ocorreram. A caracterização de testes foi implantada linhas Inter terminais dentro da mesma zona, mas as mesmas sempre apresentaram uma baixa demanda. Ao longo do processo era previsto um cronograma de processos para readequação e serem implantadas por etapas.”



15.7.2 Considerações da Equipe de Auditoria

249. Como não houve discordância por parte do jurisdicionado, não serão feitas considerações quanto a este ponto.

15.8 Comentários da Entidade Auditada quanto ao Achado 10.2: Insegurança quanto à integridade física de alguns equipamentos:

250. Foi verificado que as estações de transbordo de canteiro central encontram-se sem garantias de segurança do próprio equipamento ou do usuário que espera o ônibus nesses locais. Essa situação vai de encontro ao positivado ao artigo 14, “iv” da Lei nº 12.587/2013 (Política Nacional de Mobilidade Urbana) a qual determina ser um direito do usuário ter um ambiente seguro para utilização do Sistema de Mobilidade. Tal fato pode ser evidenciado a partir de reportagens veiculadas na mídia, inspeções “in loco” e a informações coletadas junto aos representantes da STRANS. É importante apontar que uma das possíveis causas da depredação das estações é a rescisão do Convênio entre a Polícia Militar com a Prefeitura Municipal de Teresina o qual tinha como objeto a garantia de segurança nesses equipamentos. É válido mencionar que essa percepção de insegurança por parte do usuário pode ter contribuído para afastá-lo do Sistema.

15.8.1 Manifestação da Entidade Auditada

251. Concordou Concordou parcialmente Discordou
252. *“O policiamento contribuía sim, para o aumento de segurança, mas não era um inibidor íntegro de que não haveriam furtos e depredações nas estações. Mesmo com o convênio com a Polícia Militar - PM houveram diversos episódios de depredação, ressaltando que é obrigação do Estado garantir a segurança pública, independentemente de conveniado ou não, estas estações estão nas principais vias da cidade, vias estas de grande movimentação, com um alto fluxo de pessoas, nas mais indeterminadas horas do dia, dessa forma, exigindo um maior policiamento por parte da Polícia Militar. É importante ressaltar que a Prefeitura Municipal de Teresina, através da Guarda Civil Municipal - GCM, tem intensificado as operações com o objetivo de resguardar o patrimônio público do município.”*

15.8.2 Considerações da Equipe de Auditoria

253. Inicialmente, esta Unidade de Auditoria há de concordar com as justificativas da STRANS, quanto o dever da Polícia Militar do Estado do Piauí de assegurar a integridade física dos aparelhos, independentemente de ajuste firmado.
254. Contudo, é importante mencionar que a presença fixa diária de agentes de segurança nos equipamentos do TPC minora o vandalismo e a prática de crimes. Nesse sentido, esta Unidade de Auditoria ratifica seu posicionamento.

15.9 Comentários da Entidade Auditada quanto ao Achado 10.3: Frustração de receitas acessórias

255. Não foi constatado o recolhimento de receitas com publicidade as quais, conforme o Edital da Concorrência nº 001/2014, iriam compor a remuneração global do sistema. Tal situação foi identificado quando das inspeções “in loco” e durante a análise dos extratos bancários do FUNTRAN, sendo, posteriormente, ratificadas por representantes da STRANS. Esse contexto pode ter origem por deficiências na fiscalização por parte da STRANS, pois foram veiculados propaganda nos ônibus e não foram devidamente depositadas as “quotas” correspondentes no Fundo. Essa frustração das receitas acessórias repercutiu na majoração do aporte de subsídios do Poder Público ao Sistema.



15.9.1 Manifestação da Entidade Auditada

256. Concordou Concordou parcialmente Discordou
257. *“É importante salientar que os consórcios possuem a responsabilidade contratual de informar o quantitativo de valores arrecadados por veiculação de mídias, sendo elas físicas ou digitais, e informarem por meio aferição comprobatórias a STRANS para que o mesmo fosse depositado no FUNTRAN. Apesar disto os consórcios não tem informado nem depositado os valores no FUNTRAN, como consequência a STRANS instaurou processos administrativos e dentre as irregularidades descobertas essa ausência de repasse e comunicação foi verificada, apontada em relatórios e encaminhada à comissão de apuração de irregularidades que funciona junto à SEMGOV para deliberações cabíveis;”*

15.9.2 Considerações da Equipe de Auditoria

258. Como não houve discordância por parte do jurisdicionado, não serão feitas considerações quanto a este ponto.

15.10 Comentários da Entidade Auditada quanto ao Achado 10.4: Falta de integração física

259. Os Terminais de Integração foram desativados para evitar contaminações por conta da ocorrência da pandemia Covid-19, ou seja, o Sistema deixou, a partir daí, de contar com a integração física, conforme havia sido previsto no Edital Concorrência nº 001/2014. Mas, apesar do período mais crítico da Pandemia ter passado, consoante observações nos locais e informações coletadas junto a STRANS, não houve o retorno da operação desses equipamentos, e, por conseguinte, o sistema tronco-alimentado foi preterido em relação ao radial que é marcado pela ineficiência e sobreposição de linhas.

15.10.1 Manifestação da Entidade Auditada

260. Concordou Concordou parcialmente Discordou
261. *“Por conta de a demanda de passageiros não ser suficiente para que o sistema seja rentável e se manter um equilíbrio financeiro e eficiência. O custo para operação do Sistema Tronco-Alimentador é superior ao radial. Comparando a demanda de passageiros que eram do Sistema Radial para o Sistema Inthebra já se percebe a queda significativa. Com o cenário pandêmico o passageiro envasou-se do sistema, com isso a receita gerada pelo sistema de bilhetagem também caiu, dessa forma inviabilizando manter o equilíbrio financeiro para que o sistema pudesse operar em sua plenitude. Existem alguns pontos que devem ser levados em consideração quanto aos elevados valores de insumos do sistema de transporte público. Atualmente a demanda de passageiros ainda é baixa comparada ao período ante pandêmico, inviabilizando assim na volta do sistema tronco-alimentador do ponto de vista operacional e financeiro.”*

15.10.2 Considerações da Equipe de Auditoria

262. Analisando os comentários da entidade auditada, percebeu-se que o ponto de divergência foi o mesmo da conclusão: qual sistema é mais econômico. Dessa forma, como já foi analisado anteriormente, esta Unidade de Auditoria ratifica seu posicionamento, a saber: o sistema tronco-alimentado é mais eficiente, como já demonstrado.



15.11 Comentários da Entidade Auditada quanto ao Achado 10.6: Falta de sincronia entre as linhas alimentadoras e as troncais, quando da operação do Inthebra

263. Analisando as reportagens veiculadas na mídia, à época, e as informações coletadas junto a representantes da STRANS, constatou-se que ocorreu uma concentração exagerada de passageiros nos terminais de integração, a qual pode ter origem na falta de um sistema de controle de fluxo de veículos automatizado e na forma de remuneração usuário-pagante, causando, assim, um tempo de espera vivenciado pelo passageiro muito acima do planejado, contrariando, dessa forma, o Edital da Concorrência nº 001/2014.

15.11.1 Manifestação da Entidade Auditada

264. Concordou Concordou parcialmente Discordou

265. *“A sincronia do sistema teve dificuldade no início da implantação do Inthebra, porém com o tempo essas irregularidades foram sendo sanadas de acordo com experiência de cada zona em particular. Com mais tempo de execução do sistema e investimentos é possível diminuir os problemas de sincronia.”*

15.11.2 Considerações da Equipe de Auditoria

266. De acordo com o jurisdicionado, os ajustes necessários foram feitos, durante a operação do Inthebra. Porém, conforme reportagens veiculadas na mídia, pesquisas feitas nos terminais de integração e relatos feitos por representantes da própria STRANS, foi identificado que havia demasiadas filas nos terminais de integração e elevado tempo de espera dos usuários.
267. Nesse sentido, reconhece-se que a STRANS fez intervenções, para melhorar a operação dos terminais de integração, porém os problemas ainda persistiram. Dessa forma, esta Unidade de Auditoria ratifica seu posicionamento.

15.12 Comentários da Entidade Auditada quanto à Sugestão 2.1

268. Adotar as seguintes medidas, em curto prazo:

269. **Sugestão 2.1:** Promover reparos nos terminais de integração, a fim de corrigir alguns problemas, como, por exemplo, infiltração e capinação, pois os Terminais de Integração são o eixo de operação de todo o sistema tronco-alimentado, conforme artigo 14, “iv” da Lei nº 12.587/2012, o qual trata sobre ser um direito do usuário ter um ambiente seguro e acessível;

15.12.1 Manifestação da Entidade Auditada

270. Concordou Concordou parcialmente Discordou

271. *“Os Terminais não possuem grande problemas estruturais, a PMT durante a pandemia do COVID-19 realizou manutenções periódicas para a utilização dos terminais como pontos de vacinação. Passado o período mais crítico da pandemia a STRANS tem apontado a necessidade da contratação de empresa para a manutenção periódica neste patrimônio público, todavia existem dificuldades do ponto de vista orçamentário que estão sendo trabalhados com os setores competentes da PMT. O objetivo da STRANS é sempre promover melhorias no sistema afim buscar uma melhor oferta dos serviços para à população;”*

15.12.2 Considerações da Equipe de Auditoria

272. Como não houve discordância por parte do jurisdicionado, não serão feitas considerações quanto a este ponto.



15.13 Comentários da Entidade Auditada quanto à Sugestão 2.2

273. **Sugestão 2.2:** Promover a manutenção corretiva das estações de transbordo, a fim de dar condições de uso e conforto ao usuário e, em consequência, atrair usuários para o Sistema, de acordo com o artigo 14, “iv” da Lei nº 12.587/2012, o qual trata sobre ser um direito do usuário ter um ambiente seguro e acessível;

274. Concordo Concordo parcialmente Discordo

15.13.1 Manifestação da Entidade Auditada

275. *“O mesmo já se encontra em trâmites processuais. Já estão feitos projetos de adequação para que os mesmos tenham maior comodidade;”*

15.13.2 Considerações da Equipe de Auditoria

276. Como não houve discordância por parte do jurisdicionado, não serão feitas considerações, quanto a este ponto.

15.14 Comentários da Entidade Auditada quanto à Sugestão 2.3

277. **Sugestão 2.3:** Buscar os meios necessários para prover a segurança de estações de transbordo, abrigos e paradas de ônibus com equipamentos e pessoal qualificado, no intuito de reconquistar usuários insatisfeitos, como explicitado no artigo 5º, “vi” e artigo 9º, § 5º da Lei nº 12.587/2012, os quais tratam sobre a segurança do passageiro nos seus deslocamentos;

15.14.1 Manifestação da Entidade Auditada

278. Concordou Concordou parcialmente Discordou

279. *“Mesmo já se encontra em trâmites processuais. Já está em processo o convenio com a PM. Nas estações existe o projeto de instalação de câmeras e monitoramento pelo CCO, levando em consideração que no projeto existem adequações para portas blindadas e trocas de componentes nos mesmos. Já existe um trabalho em conjunto com a GCM para que haja uma melhor aferição da segurança nesses locais.”*

15.14.2 Considerações da Equipe de Auditoria

Como não houve discordância por parte do jurisdicionado, não serão feitas considerações quanto a este ponto.

15.15 Comentários da Entidade Auditada quanto à Sugestão 2.4

280. **Sugestão 2.4:** Exigir o depósito das receitas alternativas com publicidade na conta vinculada ao FUNTRAN, como positivado no artigo 9º, § 5º e no artigo 10, “v” da Lei nº 12.587/2012, os quais tratam sobre como serão cobertos os déficits do TPCU;

15.15.1 Manifestação da Entidade Auditada

281. Concordou Concordou parcialmente Discordou

282. O mesmo já se encontra em trâmites processuais. Existe o trâmite para a exploração de receitas extra tarifárias na exploração de publicidade nos novos abrigos de ônibus e estações, na cobrança de estacionamento rotativo pertinente a PMT, entre outros.



15.15.2 Considerações da Equipe de Auditoria

283. Como não houve discordância por parte do jurisdicionado, não serão feitas considerações quanto a este ponto.

15.16 Comentários da Entidade Auditada quanto à Sugestão 2.5

284. Já em relação ao médio prazo, realizar as seguintes medidas:
285. **Sugestão 2.5:** Promover a realização de estudos técnicos visando o balanceamento dos itinerários dos ônibus, a fim de identificar o melhor percurso das linhas tanto em aspectos financeiros quanto operacionais, inclusive das linhas interterminais, entre zonas. De posse desses estudos, promover a aplicação das medidas apontadas, no sentido de alcançar a devida eficiência do sistema, conforme o artigo 5º, “iv” e “ix” da Lei nº 12.587/2012 e artigo 37, caput da Constituição Federal de 1988, os quais tratam sobre a busca da eficiência pela Administração Pública.

15.16.1 Manifestação da Entidade Auditada

286. (x) Concordou () Concordou parcialmente () Discordou
287. *“De fato a promoção dessas iniciativas é de grande valia para a melhoria dos itinerários tanto em aspectos financeiros como operacionais.”*

15.16.2 Considerações da Equipe de Auditoria

288. Como não houve discordância por parte do jurisdicionado, não serão feitas considerações quanto a este ponto.

15.17 Comentários da Entidade Auditada quanto à Sugestão 2.6

289. **Sugestão 2.6:** Viabilizar o retorno da utilização dos terminais de integração mediante a realização de estudos técnicos adequados, para uma plena operacionalização do sistema tronco-alimentado, corrigindo as falhas observadas na primeira fase da operação, a fim de dotar a Cidade de um sistema moderno que ofereça conforto e tempestividade à demanda atual de passageiros, em Teresina, consoante ao artigo 37, caput da Constituição Federal de 1988 e ao artigo 8º, “vii” da Lei Nº 12.587/2012, que tem como uma das diretrizes da política tarifária a integração física;

15.17.1 Manifestação da Entidade Auditada

290. (x) Concordou () Concordou parcialmente () Discordou
291. *“É importante ressaltar que os problemas passados serão sanados, mas é importante esclarecer que essa medida é de médio a longo prazo. Isso não quer dizer que problemas futuros não ocorrerão, dessa maneira é salutar que haja tempo hábil para serem resolvidos;”*

15.17.2 Considerações da Equipe de Auditoria

292. Como não houve discordância por parte do jurisdicionado, não serão feitas considerações, quanto a este ponto.



15.18 Comentários da Entidade Auditada quanto à Sugestão 2.7

293. **Sugestão 2.7:** Troca da parada de ônibus por abrigos, a fim de oferecer maior conforto e proteção contra as intempéries ao usuário, conforme o artigo 14, “i” e “iv” da Lei Nº 12.587/2012, os quais afirmam que é direito do usuário receber serviço adequado e ter ambiente seguro e acessível;

15.18.1 Manifestação da Entidade Auditada

294. Concordou Concordou parcialmente Discordou
295. *“Alguns pontos já estão em trâmite para a substituição, mas é importante ressaltar que alguns pontos não estão de acordo com as normas construtivas tal como a lei das calçadas vigentes na cidade. Os pontos de parada sentido bairro-centro são mais atrativos para estes abrigos do que o sentido centro-bairro por conta do acúmulo de pessoas no embarque e desembarque dos usuários;”*

15.18.2 Considerações da Equipe de Auditoria

296. Apesar das informações trazidas pela STRANS, esta Unidade de Auditoria entende que é necessário ofertar mais conforto aos passageiros, pois, em cidades como Teresina/PI, onde o calor é muito forte ou estão presentes fortes intempéries, na época chuvosa, é razoável oferecer condições ao usuário de se proteger dessas situações.

15.19 Comentários da Entidade Auditada quanto à Sugestão 2.8

297. Em longo prazo, propõem-se as seguintes medidas:
298. **Sugestão 2.8:** Construção de locais específicos para pontos de comércio, no intuito de atrair o consumo de usuários nos terminais de integração, de agregar receitas acessórias e, conseqüentemente, de redução dos subsídios a serem aportados pelo ente público, consoante ao artigo 9º, § 5º da Lei nº 12.587/2012, o qual trata sobre como serão cobertos os déficits do TPCU;

15.19.1 Manifestação da Entidade Auditada

299. Concordou Concordou parcialmente Discordou
300. *“Cabe esclarecer que não há previsão no Edital 001/2014 de pontos de comercio no intuito de atrair usuários nos terminais de integração. Restando assim, impossibilitado até a presente data a exploração comercial nos terminais. Portanto devem haver adequações nos terminais pois a estrutura já está concluída e não houve previamente um estudo para essa exploração.”*

15.19.2 Considerações da Equipe de Auditoria

301. Inicialmente, é importante mencionar que o relatório não fez referência aos pontos comerciais dos terminais de integração serem polos atrativos de passageiros, mas sim uma das formas de compor a receita, como previsto pelo próprio edital. Nesse sentido, esta Unidade de Auditoria ratifica seu entendimento, quanto a este item.

15.20 Comentários da Entidade Auditada quanto à Sugestão 2.9

302. **Sugestão 2.9:** Construção de locais turísticos que funcionem como polos de atração de visitantes, especialmente nos finais de semana, com o objetivo de incrementar a utilização de usuários de transporte público por ônibus. Além disso, sugere-se que seja oferecido acesso tanto a pessoas que utilizam carro quanto a usuários de ônibus, mas que seja estabelecida uma cobrança para o estacionamento de veículos particulares, sendo que o montante arrecadado seja direcionado para a



manutenção do transporte público coletivo de ônibus, como positivado no artigo 9º, § 5º da Lei nº 12.587/2012, o qual trata sobre como serão cobertos os déficits do TPCU.

15.20.1 Manifestação da Entidade Auditada

303. () Concordou (x) Concordou parcialmente () Discordou
304. *“A competência para a construção de polos de atração turística não é da STRANS, mas que outros órgãos da PMT podem implementá-los.”*

15.20.2 Considerações da Equipe de Auditoria

305. De fato, a competência de polos de atração turística não é de competência da STRANS, mas tal entidade pode propor aos órgãos adequados que sejam feitos estudos quanto a este aspecto, visto que tal medida tem o condão de servir como polo atrativo de passageiros para o sistema.

15.21 Comentários da Entidade Auditada quanto ao Objetivo 03: “Avaliar o modelo de remuneração do sistema de transporte público coletivo urbano de Teresina”.

15.21.1 Conclusões da equipe de auditoria submetidas à manifestação

306. O modelo de remuneração adotado para o sistema de transporte público coletivo urbano de Teresina é composto por dois parâmetros: a Tarifa de Remuneração vigente para cada lote (TPIi) e o Número de Passageiros Pagantes por lote, incluindo os integrados (PCTi) - Relatório de Análise Técnica 3 - Tópico 2 (Da Remuneração);
307. Os contratos de concessão foram firmados com a finalidade de que a maior parte da arrecadação global do sistema de transporte público, correspondendo a 94%, fosse proveniente das tarifas pagas pelos usuários. Os subsídios complementares fornecidos pelo poder concedente seriam responsáveis por 6% da arrecadação global, enquanto as receitas alternativas representariam apenas 0,23%. No entanto, essa estrutura de receitas, na qual a principal fonte é a tarifa paga pelos usuários, pode desestabilizar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, uma vez que eventual diminuição no número de passageiros pode resultar em uma queda significativa na arrecadação tarifária, comprometendo assim a viabilidade da prestação adequada do serviço. Como resultado, a arrecadação global do sistema dependeria de repasses adicionais de subsídios do poder público - Relatório de Análise Técnica 3 - Tópico 3 (Da Arrecadação);
308. A demanda prevista de passageiros pagantes transportados (PCTi) no projeto básico foi considerada constante para todo o prazo da concessão, e, conseqüentemente, as propostas comerciais foram elaboradas com valores de remuneração prevista também constantes. Nesse sentido, foi verificado que qualquer variação no número de passageiros pagantes transportados (PCTi) impactaria o plano de negócios dos consórcios, tornando comuns os pedidos de revisão da tarifa de remuneração (TPIi) para manutenção do equilíbrio econômico-financeiro contratual. - Relatório de Análise Técnica 3 - Tópico 3 (Da Arrecadação);
309. Os custos operacionais representavam em média 78% da receita bruta dos consórcios, com variações pouco significativas entre os quatro lotes. Em outras palavras, para cada R\$ 100,00 recebidos pelos consórcios, aproximadamente R\$ 78,00 seriam destinados a cobrir despesas com pessoal e insumos para a operação, com base nas propostas comerciais apresentadas durante a licitação em 2014. Isso sugere que os custos operacionais foram a maior parcela de despesas previstas pelos licitantes em suas propostas comerciais. Essa configuração dos custos



operacionais sugere possíveis razões que afetaram a sustentabilidade do sistema de transporte público de Teresina, uma vez que ocorreram alterações significativas nos principais custos de operação nos últimos 8 anos, especialmente no preço dos combustíveis - Relatório de Análise Técnica 3 - Tópico 4 (Das Propostas Comerciais);

310. O modelo de remuneração vigente (Passageiros pagantes – PCTi) demonstra fragilidade devido à volatilidade de sua principal variável, o número de passageiros pagantes transportados (PCTi). Essa característica gera conflitos contratuais na esfera administrativa e judicial, dada a necessidade constante de reequilíbrios contratuais por meio de revisões da Tarifa de Remuneração (TPIi) para manutenção da receita bruta necessária à operação. Quando esses pleitos de revisão se prolongam no tempo ou não são atendidos, e o poder concedente não fiscaliza de forma efetiva a prestação dos serviços, pode ocorrer um comprometimento da qualidade do serviço, com os concessionários suprimindo custos operacionais para maximizar seus ganhos ou reduzir suas perdas - Relatório de Análise Técnica 3 - Tópico 5.1 (Risco de variações na receita);
311. Não foram identificadas cláusulas de repartição de riscos contratuais entre os concessionários e o poder concedente, uma vez que pelo contrato firmado não se identifica risco alocado para os operadores por variações de demanda ou custos operacionais - Relatório de Análise Técnica 3 - Tópico 5.2 (Risco de variações no custo operacional);
312. A gestão contratual a cargo do poder concedente tem papel crucial frente a contratos de concessão de serviço de transporte público coletivo urbano (TPCU), tendo em vista suas características intrínsecas e os riscos associados a demanda, ao custo operacional e aos investimentos - Relatório de Análise Técnica 3 - Tópico 6.1 (Da importância da Gestão Contratual Adequada);
313. Independentemente do modelo de remuneração adotado, seja baseado no volume de passageiros transportados (PCTi) ou nos custos (Quilômetro rodado), um sistema de transporte público demanda uma gestão contratual adequada por parte do poder concedente frente aos riscos associados ao serviço concedido, com vistas a manter a continuidade do serviço adequado - Relatório de Análise Técnica 3 - Tópico 6.2 (Dos Reflexos do Modelo de Remuneração Vigente e Alternativo).
314. O modelo de remuneração não possui o condão de garantir a sustentabilidade econômica do sistema de transporte público de Teresina, como preconiza as diretrizes da Lei de Mobilidade Urbana (art. 6º, inciso VIII). Entretanto, a depender do nível de fiscalização operacional e do grau de efetividade da gestão contratual, o modelo de remuneração pode resultar em reflexos positivos ou negativos na prestação do serviço, impactando na qualidade do serviço ofertado - Relatório de Análise Técnica 3 - Tópico 6.2 (Dos Reflexos do Modelo de Remuneração Vigente e Alternativo).

15.21.2 Manifestação da Entidade Auditada

315. (x) Concordou () Concordou parcialmente () Discordou
316. *“O atual cenário do transporte público advém do passageiro pagante e que devido a quantidade de passageiros ser relativamente baixa o sistema não se mantém de forma equilibrada. Constantemente a STRANS, junto aos consórcios, tentam viabilizar recursos junto a PMT para que sejam injetados recursos no sistema de transporte público, principalmente para custear a "mão-de-obra";”*



15.21.3 Consideração da equipe de auditoria

317. De fato, inicialmente o sistema fora concebido para que a maior parte das receitas fossem provenientes dos usuários pagantes do sistema (cerca de 94% da receita bruta), porém havia a previsão de subsídios complementares para cobrir a remuneração dos operadores do sistema em cenários de insuficiência de arrecadação tarifária e receitas alternativas. Ressalta-se que o equilíbrio do sistema não advém exclusivamente do número de usuários pagantes do sistema, mas também do nível de eficiência do sistema adotado e a exploração de fontes de recursos diversas da arrecadação tarifária. Por fim, é importante esclarecer que não havia previsão contratual para o repasse de “subsídios” para pagamento exclusivo de mão-de-obra, mas sim para a complementação da “Remuneração” dos operadores.

15.22 Comentários da Entidade Auditada quanto ao Achado 10.7

318. **Achado 10.7:** Fragilidade do modelo de remuneração diante de variações na demanda e nos custos operacionais: devido à remuneração dos operadores estar sujeita às variações de demanda e custo operacional, há necessidade de frequentes revisões contratuais para a manutenção do equilíbrio do sistema. Essa instabilidade contratual tem como resultado um ambiente litigioso entre o poder concedente e os concessionários, pois diante de reduções no nº de passageiros transportados e/ou aumento dos custos operacionais, há um reflexo no montante de subsídios necessários para o sistema, além da necessidade de outras medidas de gestão por parte do poder concedente. Nesse contexto, a depender do grau de gestão contratual, pode ocorrer uma tendência à precarização do serviço e ao colapso do sistema; (Apêndice A – Achado 3.1);

15.22.1 Manifestação da Entidade Auditada

319. (x) Concordou () Concordou parcialmente () Discordou
320. *“Atualmente a forma de remuneração segue outros parâmetros, diferentes aqueles que existem em contrato de concessão, ou seja, com base em revisões de contrato definiu-se parâmetros para remuneração dos operadores. Levando em consideração quilometragem percorrida, quantidade de viagens e demanda de passageiros. É importante ressaltar que em algumas situações ocorreram repasses para custeio do combustível.”*

15.22.2 Consideração da equipe de auditoria

321. A referida alteração nos parâmetros do modelo de remuneração ocorrera por acordo firmado em 2023, estando fora da abrangência do presente processo de auditoria, que englobou os anos de 2014 a 2022. Entretanto, ressalta-se que a forma de remuneração definida em Edital e Contratos, que previa como parâmetro apenas o volume de passageiros pagantes (PCTi), demonstrou-se frágil e vulnerável a riscos inerentes ao serviço, de modo que a inserção de novos parâmetros como quilometragem percorrida e quantidade de viagens representa medidas com potencial de melhoria para o controle operacional, desde que o Órgão Gestor e os Operadores do Sistema cumpram os encargos assumidos e fomentem um ambiente de interlocução e melhorias no serviço ofertado.

15.23 Comentários da Entidade Auditada quanto ao Achado 10.8

322. **Achado 10.8:** Dependência excessiva do sistema de Transporte Público Coletivo Urbano de Teresina em relação à arrecadação tarifária dos passageiros pagantes: devido à previsão inicial de que 94% das receitas do sistema de transporte público de Teresina seriam provenientes da “Arrecadação Tarifária” dos usuários, e que apenas 6% corresponderiam a “Subsídios Complementares”, há uma vulnerabilidade do sistema diante de possíveis quedas na arrecadação



tarifária, podendo comprometer o fluxo de caixa dos consórcios, demandando subsídios complementares para a manutenção da receita bruta necessária à operação. Nesse cenário, caso não sejam adotadas medidas saneadoras por parte do poder concedente, pode haver uma tendência à precarização do serviço, e esse efeito pode acentuar a fuga de usuários para outros modais de transporte, colaborando para o processo de colapso do sistema. (Apêndice A – Achado 3.2);

15.23.1 Manifestação da Entidade Auditada

323. Concordou Concordou parcialmente Discordou
324. *“Realmente a demanda de passageiros transportados tem caído bruscamente e com isso o passageiro equivalente também caiu. Na pandemia essa queda foi bem mais acentuada, mesmo que o passageiro transportado tenha caído, o que importa para receita é o passageiro equivalente. Infelizmente é uma tendência mundial cada vez maior o aporte de subsídios nos sistemas de transporte público pois para manter a modicidade tarifária e tornar atrativo ao usuário a utilização do transporte público, o poder público necessita de uma política de subsídios cada vez maiores.”*

15.23.2 Consideração da equipe de auditoria

325. Como não houve discordância por parte do jurisdicionado, não serão feitas considerações quanto a este ponto.

15.24 Comentários da Entidade Auditada quanto ao Achado 10.9

326. **Achado 10.9:** Ausência de cláusulas contratuais de alocação de riscos: devido à ausência de cláusulas de compartilhamento de riscos entre as partes, bem como à existência de cláusula contratual abrangente versando sobre pleitos de revisão contratual (conforme previsto na Cláusula 33ª dos contratos de concessão), há o risco de que a alocação dos riscos associados ao serviço concedido ocorra de forma unilateral, onerando exclusivamente o poder concedente. (Apêndice A – Achado 3.3);

15.24.1 Manifestação da Entidade Auditada

327. Concordou Concordou parcialmente Discordou
328. Realmente não há cláusulas que assegurem riscos compartilhados, assim o papel da PMT nesse aspecto torna-se muito mais extenso por ter que arcar com as despesas incidentes. A projeção editalícia de remuneração foi dimensionada de maneira a garantir o retorno positivo aos concessionários, porém com a evasão dos usuários o sistema entrou em déficit e para cumprimento do contrato e manutenção do sistema os aportes financeiros tem sido cada vez maiores.

15.24.2 Consideração da equipe de auditoria

329. Como não houve discordância por parte do jurisdicionado, não serão feitas considerações, quanto a este ponto.

15.25 Comentários da Entidade Auditada quanto à Sugestão 3.1

330. Adotar as seguintes medidas, em curto prazo:
331. **Sugestão 3.1:** Promover junto aos operadores do sistema de transporte público municipal uma interlocução que defina um nível de serviço compatível com as necessidades dos usuários e com



as limitações orçamentárias do município para o repasse de subsídios complementares à remuneração dos operadores. Além disso, é indispensável que sejam adotadas medidas que garantam a sustentabilidade do sistema em longo prazo, como a melhoria da eficiência operacional, a diversificação das fontes de financiamento e a adoção de tecnologias mais eficientes e sustentáveis.

15.25.1 Manifestação da Entidade Auditada

332. Concordou Concordou parcialmente Discordou
333. *“Com frequência ocorrem encontros para que haja um diálogo tanto da melhoria do sistema como na excelência dos serviços prestados a fim de tornar o mesmo não oneroso. Cabe ressaltar que alguns projetos como Estacionamento Rotativo do Centro, Novos Abrigos THE, e adequação das estações de transbordo, tem com finalidade arrecadar recursos para que possa prover uma receita extra tarifária significativa para evitar conflitos nos repasses.”*

15.25.2 Consideração da Equipe de Auditoria

334. Como não houve discordância por parte do jurisdicionado, não serão feitas considerações quanto a este ponto.

15.26 Comentários da Entidade Auditada quanto ao Achado 3.2

335. **Sugestão 3.2:** Incentivar o uso do transporte público, como a implantação de políticas de mobilidade urbana que privilegiem o transporte coletivo em detrimento do transporte individual, como a criação de tarifas diferenciadas para determinados grupos sociais ou horários específicos e a melhoria da acessibilidade para pessoas com deficiência e mobilidade reduzida. Dessa forma, a combinação de um nível de serviço adequado com medidas que garantam a sustentabilidade financeira e orçamentária do sistema contribui para a melhoria da qualidade do serviço prestado à população de Teresina, tornando o transporte público uma opção mais eficiente e atraente para a população.

15.26.1 Manifestação da Entidade Auditada

336. Concordou Concordou parcialmente Discordou
337. *“O Sistema de BRT é um exemplo de favorecimento ao transporte coletivo em massa em relação ao transporte individual. Já existem políticas públicas implantadas em relação a precificação da passagem como o pagamento por parte dos usuários estudantes de apenas 35% do valor da passagem inteira, gratuidades para diversos grupos como policiais, agentes penitenciários, oficiais de justiça, idosos e pessoas com deficiência. Vale a pena ressaltar que existem estudos de interesse para que haja gratuidade aos finais de semana e feriados, gratuidades para frequência de visitação aos pontos turísticos de Teresina dentre outros, mas sempre compreendendo a moralidade e responsabilidade fiscal e financeira das entidades.”*

15.26.2 Consideração da Equipe de Auditoria

338. É fundamental ressaltar que o conteúdo da supracitada sugestão diz respeito à diversas medidas para o aumento da atratividade ao sistema, não necessariamente que acarretem redução da arrecadação tarifária, pelo contrário, medidas de atratividade tendem a aumentar essa parcela das receitas do sistema.



15.27 Comentários da Entidade Auditada quanto à Sugestão 3.3

339. **Sugestão 3.3:** Implementar Política Tarifária, no que diz respeito à definição da Tarifa Pública, compatível com a diretriz de sustentabilidade econômica e com o princípio da modicidade tarifária, de acordo com o art. 6º, inciso VIII, da Lei nº 12.587/2012 - Diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana;

15.27.1 Manifestação da Entidade Auditada

340. Concordou Concordou parcialmente Discordou
341. *“A tarifa pública difere da tarifa técnica pois a tarifa técnica é de fato o valor que custeia o sistema e paga toda sua integridade, já a tarifa pública é o valor calculado para que haja um pagamento acessível e social a população, a mesma é definida pelo corpo técnico e pelo prefeito vigente, já a tarifa técnica é fornecida pelos operadores do sistema e sindicatos.”*

15.27.2 Consideração da Equipe de Auditoria

342. Há que se esclarecer que o teor da sugestão supracitada diz respeito à compatibilidade da tarifa pública, a qual é definida pelo chefe do poder executivo municipal, com a diretriz de sustentabilidade econômica e com o princípio da modicidade tarifária, contidos na Lei nº 12.587/2012. A partir disso, percebe-se que a arrecadação tarifária do sistema depende de uma política tarifária a ser definida pela gestão municipal. Nesse sentido, é necessário que essa política defina os valores da tarifa pública e viabilize os recursos extratarifários necessários à operacionalização do sistema como concebido, sob pena de o nível de serviço se tornar precário pela insuficiência de recursos.

15.28 Comentários da Entidade Auditada quanto à Sugestão 3.4

343. Adotar as seguintes medidas, em médio prazo:
344. **Sugestão 3.4:** Explorar efetivamente as receitas extratarifárias e receitas alternativas, viabilizar os subsídios orçamentários, subsídios cruzados intrasetoriais e intersetoriais provenientes de outras categorias de beneficiários dos serviços de transporte, dentre outras fontes, instituídos pelo poder público delegante, de acordo com o art. 9º, § 5º, e art. 10º, inciso V, da Lei nº 12.587/2012 - Diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana;

15.28.1 Manifestação da Entidade Auditada

345. Concordou Concordou parcialmente Discordou
346. *“Já existem projetos para realizar a ampliação da arrecadação de receitas extra tarifárias, anteriormente mencionados, para que estas sejam depositadas diretamente no fundo de transportes de Teresina. Estão irão utilizar os espaços públicos e por meio de exploração de alguns serviços haja uma rentabilidade, apesar que o contrato compreende apenas um tipo de receita extra tarifária. Existe a necessidade por parte do governo do estado em contribuir efetivamente no custeio do transporte público da cidade de Teresina.”*

15.28.2 Consideração da Equipe de Auditoria

347. Como não houve discordância por parte do jurisdicionado, não serão feitas considerações, quanto a este ponto.



15.29 Comentários da Entidade Auditada quanto à Sugestão 3.5

348. **Sugestão 3.5:** Implementar uma gestão contratual do sistema de TPCU de Teresina baseada na interlocução contínua junto aos operadores do sistema e que seja compatível com as fragilidades do modelo de remuneração vigente e seus riscos associados, de modo que as medidas saneadoras do poder concedente, exemplificadas pelo repasse de subsídios complementares (i), otimizações do sistema (ii), ajustes na arrecadação global (iii) e revisão de investimentos (iv), possam ser tomadas a tempo de atenuar os riscos de precarização e colapso do sistema, de acordo com o art. 18º, inciso III e art. 22, inciso II da Lei nº 12.587/2012 - Diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana;

15.29.1 Manifestação da Entidade Auditada

349. Concordou Concordou parcialmente Discordou
350. *“Existe a boa-fé da PMT para tentar sanar de vez os decorrentes problemas do sistema de transporte público. Diversas tentativas de repactuação, mudança na forma de pagamento dos operadores e da mão de obras já chegaram ao conhecimento das esferas públicas, partindo da prerrogativa apontada por este corpo auditor. Infelizmente os consorciados não conseguem chegar a um fator comum e aceitam apenas acordos de pagamento pelos serviços fornecidos e não se atentam que a contribuição bilateral serviria para criar iniciativas de atratividade ao usuário e possivelmente abrir margem para investimentos em mobilidade urbana aplicada ao transporte público coletivo, todavia a partir do ano de 2023 diálogos sobre a mudança na forma de remuneração tem evoluído junto aos operadores. A ideia inicial é que se trabalhe uma forma de remuneração por custo utilizando índices nacionais conforme observado em outras capitais do país.”*

15.29.2 Consideração da Equipe de Auditoria

351. Como não houve discordância por parte do jurisdicionado, não serão feitas considerações, quanto a este ponto.

15.30 Comentários da Entidade Auditada quanto à Sugestão 3.6

352. **Sugestão 3.6:** Realizar estudo de viabilidade jurídica acerca de qual modelo de compartilhamento de riscos melhor se adequa à realidade do sistema de transporte público de Teresina, de modo que os operadores do sistema tenham estímulos para ganhos de eficiência e aumento da atratividade do serviço, de acordo com o art. 10, inciso III, da Lei nº 12.587/2012 - Diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana.

15.30.1 Manifestação da Entidade Auditada

353. Concordou Concordou parcialmente Discordou
354. *“Recentemente uma empresa foi contata para que seja realizado esse estudo.”*

15.30.2 Consideração da Equipe de Auditoria

355. Como não houve discordância por parte do jurisdicionado, não serão feitas considerações, quanto a este ponto.



15.31 Comentários da Entidade Auditada quanto ao Objetivo 04: “Avaliar a integridade do sistema de bilhetagem eletrônica”.

15.31.1 Conclusões da equipe de auditoria submetidas à manifestação

356. O Sistema de Bilhetagem Eletrônica é gerido por um conjunto de agentes: concessionários, Consórcio Operacional e a STRANS. Os concessionários têm a função de prover o Sistema, o Consórcio Operacional é encarregado pela manutenção e operação dos equipamentos embarcados, pelo Sistema Garagem e pela transmissão de dados para a Central de Processamento, e a STRANS é responsável pela regulamentação, fiscalização e recepção dos dados do SBE. Essa interação entre agentes, em tese, garantiria a eficiência do Sistema de Bilhetagem Eletrônica no controle e gerenciamento da arrecadação, mas falha ao não garantir a recepção e validação dos dados ao Concedente.
357. A recepção dos dados pela STRANS é realizada por meio do espelho do Sistema Central de Processamento. Porém, tal espelhamento não ocorre em tempo real. É possível obter o rastreamento do percurso dos ônibus através do SIT-GIS, mas dados como quantidades e tipos de passageiros só serão conhecidos após a transmissão, via garagem. A falta de acesso aos dados do Sistema em tempo real, dificulta a tomada de decisões tempestivas para corrigir as falhas identificadas representando, pois, uma limitação ao Órgão gestor do Sistema de Transporte Público,
358. A validação dos dados extraídos do Sistema de Bilhetagem Eletrônico não ocorre de forma eficiente. A STRANS não realiza auditorias regularmente certificadas por organizações independentes. Também não exige o controle de aplicativos inteligentes sobre o sistema de informações, incluindo controles de integralidade e de integridade do processamento e dos registros dos dados. Além disso, não tem acesso aos dados primários oriundos das garagens, sem acesso, por exemplo, aos valores de créditos não utilizados ou vencidos dos cartões carregáveis dos usuários.
359. A falta de um documento sobre a Política da Segurança da Informação por parte do Consórcio Operacional também limita a validação dos dados. Esse documento traria diretrizes e procedimentos para garantir proteção das informações dos usuários, como seus dados pessoais, históricos de viagens e pagamentos; além de garantir a proteção das informações advindas das empresas minimizando riscos de perda, roubo, vazamentos ou danos causados por incidentes de segurança. Em linhas gerais, a existência de uma política de segurança da informação é necessária porque seria um demonstrativo de compromisso do Consórcio Operacional com a proteção da privacidade e segurança dos dados de seus clientes, fornecedores e concessionários.
360. A falta de transparência e divulgação dos dados ao público geral pelo Consórcio Operacional também é um fator limitante de validação. Não é disponibilizado em um sítio web a transparência do sistema, com informações sobre linhas, trajetos, frota operante, quantidade de passageiros transportados por tipo de viagem, distribuição de gratuidades, multas recebidas pelos consórcios, receitas do sistema de transporte, entre outras informações. Essa divulgação se realizada periodicamente, com uma interface simples e ao mesmo tempo detalhada com gráficos e tabelas discriminadas por tipo de consórcio, daria transparência ao SBE, permitindo ao usuário acompanhar e compreender o funcionamento do Sistema de Transporte Público da capital.
361. Dessa forma, percebe-se que o Sistema de Bilhetagem Eletrônica não tem contribuído de forma eficiente, eficaz e efetiva para o controle e gerenciamento da arrecadação do transporte público de passageiros. Os agentes responsáveis pela bilhetagem até tem papéis bem definidos com



atribuições bem delimitadas. Porém, o órgão fiscalizador (STRANS) apresenta fragilidades no seu papel regulador com uma dependência excessiva da gestão do SEB exercida pelo Consórcio Operacional.

15.31.2 Manifestação da Entidade Auditada

362. Concordou Concordou parcialmente Discordou
363. *“A recepção dos dados pela STRANS chega por forma de espelhamento, sendo que a integralidade dos dados não é feita em menos de 24hrs. Sugerimos que os dados do SBE sejam disponibilizados em tempo real, para melhor gestão dos mesmos e confiabilidade do sistema. Sendo assim teríamos que evoluir tecnologicamente, sendo a mesma empresa ou uma nova empresa que possa fornecer esse tipo de serviço.”*

15.31.3 Considerações da Equipe de Auditoria

364. Como não houve discordância por parte do auditado não se farão considerações sobre este ponto.

15.32 Comentários da Entidade Auditada quanto ao Achado 10.10

365. **Achado 10.10:** Falta de Políticas e Controle sobre a Segurança das Informações do SBE: A norma NBR ISO/IEC 27001:2013 estabelece os requisitos para um sistema de gestão da segurança da informação (SGSI) enquanto a NBR ISO/IEC 27002:2013 estabelece um código de boas práticas para a segurança da informação. Essas normas definem as diretrizes para o planejamento, implementação, monitoramento, gerenciamento de riscos e melhoria contínua da segurança da informação em uma organização. Para um sistema de bilhetagem eletrônica, garantir a segurança da informação é fundamental, uma vez que os dados dos usuários, informações financeiras e informações de viagens precisam ser protegidos. Em entrevista com o Consórcio Operacional SITT, o gestor assegurou que possui um documento que explicita a segurança da informação da bilhetagem, porém não compartilhou tal documento com as práticas adotadas. A formalização de um documento descrevendo as políticas sobre a Segurança das informações adotadas mitiga riscos de perda, adulteração, fraude e vazamento dos dados.

15.32.1 Manifestação da Entidade Auditada

366. Concordou Concordou parcialmente Discordou
367. *“Este órgão aguarda toda a formalização destes documentos relacionados a proteção de dados destes usuários.”*

15.32.2 Considerações da Equipe de Auditoria

368. Como não houve discordância por parte do auditado não se farão considerações sobre este ponto.

15.33 Comentários da Entidade Auditada quanto ao Achado 10.11

369. **Achado 10.11:** Ausência de auditorias certificadas por organizações independentes no SBE: Conforme o Projeto Básico – Especificações Básica do Sistema Eletrônico de Bilhetagem publicado no edital de concorrência, a Strans tem como atribuição realizar auditorias a fim atestar a integridade do Sistema Eletrônico de Bilhetagem. Além disso, a norma NBR ISO/IEC 27002:2013 – Seção 15 ressalta a realização de auditorias certificadas por organizações independentes como critério fundamental para garantir a entrega adequada das informações prestadas pela SEB. O consórcio operacional e Strans em entrevista não relataram o registro de tais auditorias. A ausência de estrutura e de pessoal na área de TI (Tecnologia da Informação) do órgão fiscalizador e a falta de previsão contratual definindo a periodicidade e obrigatoriedade



dessas auditorias limitam sua execução. A realização dessas auditorias certificadas por organizações independentes tem como objetivo avaliar se o SEB está em conformidade com as normas estabelecidas, como a ISO 27001 (Segurança da Informação) e verificar a integridade dos dados do sistema a fim de evitar ou mitigar o risco de perda, adulteração e fraude na transmissão das informações do sistema.

15.33.1 Manifestação da Entidade Auditada:

370. () Concordou (x) Concordou parcialmente () Discordou
371. *“Existe pessoal qualificado, porém uma auditoria não deve ser feita sobre os dados filtrados, mas sim sobre dados brutos que estão sob a competência do SETUT. Essa STRANS possui apenas informações espelhadas.”*

15.33.2 Considerações da Equipe de Auditoria

372. Assiste razão ao auditado. No entanto é importante ressaltar que embora a responsabilidade pela gestão dos dados brutos da bilhetagem eletrônica seja do SETUT, a STRANS tem um papel fundamental na fiscalização e verificação da integridade desses dados. Conforme o Projeto Básico sobre a Especificação do Sistema Eletrônico de Bilhetagem, a STRANS é responsável por supervisionar e fiscalizar o sistema de bilhetagem eletrônica, garantindo que as informações estejam corretas e confiáveis. Isso inclui a exigência da realização de auditorias para garantir estes objetivos.

15.34 Comentários da Entidade Auditada quanto ao Achado 10.12

373. **Achado 10.12:** Falta de conhecimento da STRANS do valor de créditos não utilizados ou vencidos arrecadados no SEB: O Projeto Básico – Especificações Básica do Sistema Eletrônico de Bilhetagem publicado no edital de concorrência prevê que o SEB forneça relatórios financeiros detalhados sobre os créditos armazenados nos cartões recarregáveis dos usuários. A Lei 8.987/1995 também em seu art.30 prevê que a concessionária transmita ao poder concedente todos os seus dados econômicos e financeiros. Em entrevista realizada com a Strans relataram a dificuldade em obter esses dados e desconhecem a quantidade de créditos represados no sistema. O consórcio Operacional SITT argumenta que não tem a obrigação de fornecer esses dados por ser informações privadas provenientes do comercial das empresas. O desconhecimento desses valores evidencia uma receita fora do controle do Poder Público e prejudica ao obter a real arrecadação tarifária do SEB.

15.34.1 Manifestação da Entidade Auditada

374. (x) Concordou () Concordou parcialmente () Discordou
375. *“Apenas temos conhecimento da receita da operação. A receita sobre a venda dos créditos não é compartilhada com a STRANS;”*

15.34.2 Considerações da Equipe de Auditoria

376. Como não houve discordância por parte do auditado não se farão considerações sobre este ponto.

15.35 Comentários da Entidade Auditada quanto à Sugestão 4.1

377. Adotar as seguintes medidas, em médio prazo:



378. **Sugestão 4.1:** A Strans deve promover a implementação de auditorias certificadas por organizações independentes conforme NBR ISO/IEC 27002:2013 – Seção 15 a fim de prover a integridade dos dados do Sistema de Bilhetagem Eletrônica;

15.35.1 Manifestação da Entidade Auditada

379. (x) Concordou () Concordou parcialmente () Discordou

380. *“Também deve ser estabelecida uma periodicidade de auditorias dentro do sistema.”*

15.35.2 Considerações da Equipe de Auditoria

381. Como não houve discordância por parte do auditado não se farão considerações sobre este ponto.

15.36 Comentários da Entidade Auditada quanto à Sugestão 4.2

382. A STRANS deve cobrar do SITT as seguintes sugestões:

383. **Sugestão 4.2:** A adoção de medidas de integridade do Sistema Eletrônico de Bilhetagem como um sistema de backup e recuperação de dados em caso de falhas ou perda de informações, implementação de sistemas de monitoramento em tempo real, que permitem a detecção de anomalias e possíveis fraudes conforme NBR ISO/IEC 27002:2013;

15.36.1 Manifestação da Entidade Auditada

384. (x) Concordou () Concordou parcialmente () Discordou

385. *“Porém, quanto ao backup é importante salientar que por conta de ser gerenciado pelo sindicato, contudo até a presente data não temos como realizar este tipo de serviço. Quanto ao monitoramento em tempo real o SETUT disponibiliza o sistema CIT-GIS.”*

15.36.2 Considerações da Equipe de Auditoria

386. Como não houve discordância por parte do auditado não se farão considerações sobre este ponto.

15.37 Comentários da Entidade Auditada quanto à Sugestão 4.3

387. **Sugestão 4.3:** A adoção de medidas de integridade do Sistema Eletrônico de Bilhetagem como a implementação de técnicas de criptografia e autenticação, bem como o estabelecimento de políticas de acesso e controle de privilégios conforme NBR ISO/IEC 27002:2013;

15.37.1 Manifestação da Entidade Auditada

388. (x) Concordou () Concordou parcialmente () Discordou

389. *“Porém, todo e qualquer tipo de modificação dentro do SEB, é gerido pelo sindicato, não tendo a STRANS qualquer tipo de tomada de decisão dentro da operacionalização do sistema.”*

15.37.2 Considerações da Equipe de Auditoria

390. Como não houve discordância por parte do auditado não se farão considerações sobre este ponto.

15.38 Comentários da Entidade Auditada quanto ao Sugestão 4.4

391. A STRANS deve cobrar do SITT a seguinte ação:



392. **Sugestão 4.4:** A implementação de uma Política de Segurança da Informação conforme as NBR ISO/IEC 27001:2013 e NBR ISO/IEC 27002:2013 para maior segurança na gestão do Sistema de Bilhetagem Eletrônica;

15.38.1 Manifestação da Entidade Auditada

393. Concordou Concordou parcialmente Discordou
394. *“A STRANS implementará uma maior fiscalização no SBE com vistas a promover as auditorias necessárias no sistema.”*

15.38.2 Considerações da Equipe de Auditoria

395. Como não houve discordância por parte do auditado não se farão considerações sobre este ponto.

15.39 Comentários da Entidade Auditada quanto à Sugestão 4.5

396. **Sugestão 4.5:** A divulgação dos dados do Sistema de Bilhetagem Eletrônica ao público externo por meio de sítio web com informações sobre linhas, trajetos, frota operante, quantidade de passageiros transportados por tipo de viagem, distribuição de viagens, receitas do sistema, entre outras informações que devem ser colocadas de forma clara, detalhada e discriminadas por tipo de concessionária;

15.39.1 Manifestação da Entidade Auditada

397. Concordou Concordou parcialmente Discordou
398. *“Algumas informações quanto a: linhas, rotas e quadros de horários, já são divulgados por meio do app SIU MOBILE Teresina e outros meios de comunicação. As informações sobre quantidade de passageiros, frotas e distribuição de viagens e outras podem ser solicitados via processo legal para a STRANS. Concordamos também que é necessário a inclusão de informações citadas anteriormente de forma mais clara para que usuários possam entendê-las. Dessa maneira é importante que a receita bruta chegue tanto a STRANS quanto ao usuário.”*

15.39.2 Considerações da Equipe de Auditoria

399. Como não houve discordância por parte do auditado não se farão considerações sobre este ponto.

15.40 Comentários da Entidade Auditada quanto a Sugestão 4.6

400. Adotar as seguintes medidas, em curto prazo:
401. **Sugestão 4.6:** A STRANS deve buscar os meios para conhecer o valor os créditos não utilizados ou vencidos dos cartões recarregáveis dos usuários a fim de mostrar a real arrecadação do Sistema de Bilhetagem Eletrônico.

15.40.1 Manifestação da Entidade Auditada

402. Concordou Concordou parcialmente Discordou
403. *“Em várias ocasiões a STRANS já solicitou os extratos referentes os créditos não utilizados ou vencidos, mas, que não foi possível obter uma resposta plausível.”*

15.40.2 Considerações da Equipe de Auditoria

404. Como não houve discordância por parte do auditado não se farão considerações sobre este ponto.



15.41 Comentários da Entidade Auditada quanto ao Objetivo 05: “Avaliar o desempenho da STRANS na fiscalização da operação do sistema de transporte público coletivo urbano.”

15.41.1 Conclusões da equipe de auditoria submetidas à manifestação

405. Apesar do Inthebra ter uma base conceitual que visa o aumento da eficiência do Sistema, pois a rede tronco-alimentada evita a sobreposição dos trajetos de ônibus que marcam a rede radial, verificou-se que a gestão operacional do Sistema se mostrou incapaz de ofertar a melhoria proposta pelo Inthebra ao usuário: aumento do número de viagens. A STRANS vem enfrentando sérias dificuldades para o cumprimento de suas responsabilidades frente a gestão do Sistema de Transporte Público de Teresina.
406. Essas dificuldades incluem:
407. (i) A falta de controle efetivo em relação ao cumprimento das Ordens de Serviço Operacional - OSO, ou seja, a limitação no monitoramento das atividades realizadas pelas empresas de transporte público para verificar se estão cumprindo com as determinações para a prestação do serviço. Essa limitação vem da fragilidade da fiscalização devido a operacionalização dos dados de operação pelas contratadas, que impede a fiscalização de forma concomitante devido ao fato dos dados do SBE não serem disponibilizados de forma concomitante e da insuficiência de informações na OSO emitidas pela STRANS.
408. (ii) Devido à complexidade das ações de fiscalização e da quantidade de objetos a serem controlados, o número de fiscais disponíveis para atuar se demonstra insuficiente, situação que é agravada pela ausência de um plano de capacitação desses profissionais dificultando, desta forma uma atuação mais abrangente do Órgão.
409. (iii) A STRANS não tem conseguido efetivar as devidas penalidades aos operadores em caso de irregularidades, embora o edital de concorrência 001/2014 a Lei nº 3946/2009 (Dispõe sobre o regulamento do serviço de transporte coletivo urbano de Teresina) e suas atualizações, estabeleça uma lista de infrações e suas respectivas penalidades, o que pode levar a uma impunidade dos infratores e a perpetuação de problemas na prestação do serviço. Ao não conseguir aplicar penalidades, a STRANS fica com sua autoridade comprometida em assegurar que as operadoras do sistema cumpram as determinações e obrigações na prestação do serviço.
410. (iv) A ausência de aferição de indicadores de desempenho fragiliza as ações de melhoria da STRANS no que diz respeito a identificação de oportunidades. Por não haver indicadores aferidos na periodicidade necessária, a STRANS não possui parâmetros oficiais de indicadores de desempenho em relação ao fator de cumprimento de frota, de viagens especificadas, de regularidade da operação, de reclamações dos usuários, satisfação do usuário com o serviço prestado, acidentes, observância de normas de trânsito e de conservação da frota. Com isso, a STRANS ainda enfrenta dificuldades para avaliar a qualidade do sistema e da efetividade das medidas de melhoria tomadas pelas empresas prestadoras de serviço.
411. Com base nas informações levantadas e analisadas, nota-se que, mesmo que a STRANS tenha buscado promover ações de fiscalização e controle rotineiramente, não tem conseguido obter efetividade satisfatória em suas atividades no âmbito do atendimento a Política Nacional de Mobilidade Urbana em seu art. 13, a Lei 8.666/93 e a Lei 8957/95.



412. A falta de controle efetivo das Ordens de Serviço Operacional, a insuficiência de profissionais capacitados para atuar na fiscalização, a dificuldade em aplicar as devidas penalidades aos operadores quando ocorrem irregularidades e a ausência de aferição de indicadores de desempenho são alguns dos obstáculos que comprometem a capacidade da STRANS em garantir que as empresas cumpram com as obrigações assumidas em contratos, edital de concorrência, leis e regulamentos.

15.41.2 Manifestação da Entidade Auditada

413. Concordou Concordou parcialmente Discordou
414. *“Apesar disto a STRANS com seus profissionais de fiscalização tem feito um esforço gigantesco, todavia a efetividade no processamento final nas penalidades precisa ser melhorada para que haja uma maior garantia no cumprimento na ordem de serviço.”*

15.42 Comentários da Entidade Auditada quanto ao Achado 10.13

415. **Achado 10.13:** Falta de controle efetivo do cumprimento, pelos operadores do Sistema, das ordens de serviço emitidas: Essa problemática tem sido causada pelo conflito de interesse devido aos dados serem coletados, tratados e fornecidos pelas próprias empresas contratadas sem a possibilidade de aferição precisa pelo poder público e pela inércia da STRANS em instituir controles internos destinados a promover conferência de dados do sistema de bilhetagem. Tal situação foi identificada devido a constatação da operacionalização dos dados de bilhetagem por parte do SITT e empresas contratadas, pela falta de prestação do serviço conforme determinações emitidas pelo Gestor, e em Ordens de Serviço emitidas sem conformidade com a cláusula 12 do edital de concorrência. Tal insuficiência de controle provoca falta de transparência no real cumprimento da ordem de serviço, falta de confiança entre os agentes envolvidos, e a realização de um serviço de forma precária.

15.42.1 Manifestação da Entidade Auditada

416. Concordou Concordou parcialmente Discordou
417. *“O atual SEB é regido de acordo com Edital de Concorrência 001/2014 e a legislação vigente. Em relação à inércia da STRANS, não concordamos, pois a conferência também é feita conforme estabelecido no termo de referência da licitação.”*

15.42.2 Considerações da Equipe de Auditoria

418. A insuficiência de informações na ordem de serviço e a falta de clareza no oferecimento de frota de ônibus para os horários de entre picos demonstram a inércia da STRANS em promover controles internos suficientes para a transparência no real cumprimento da ordem de serviço;

15.43 Comentário da Entidade Auditada quanto ao Achado 10.14

419. **Achado 10.14:** Insuficiência de fiscais: A STRANS informou que dispõe de um número insuficiente de profissionais para realizar a fiscalização da prestação do serviço de transporte público pelos operadores do Sistema seja por falta de concursos públicos específicos ou falta de contratação direta de pessoal. Tal situação foi evidenciada pela afirmação do Órgão de que possui só 35 fiscais disponíveis

15.43.1 Manifestação da Entidade Auditada

420. Concordou Concordou parcialmente Discordou



421. *“O quadro geral é de 50 fiscais, todavia, alguns estão de licença médica, outros, em funções administrativas, outros de férias. A STRANS necessita da contratação, por meio de concurso, de mais profissionais para reforço na fiscalização”*

15.43.2 Considerações da Equipe de Auditoria

422. Em resposta ao Ofício 001/2023 – I Divisão da DFINFRA, datado de 03 de fevereiro de 2023, a STRANS informou que conta com 35 profissionais para realizar a fiscalização da prestação do serviço realizado pelas contratadas.

15.44 Comentários da Entidade Auditada quanto ao Achado 10.15

423. **Achado 10.15:** Falta de rotina de capacitação para os fiscais: Notou-se a falta de um plano de capacitação para os fiscais, devido à ausência de programação de cursos e treinamentos para os profissionais envolvidos na fiscalização. Tal situação foi evidenciada por informações fornecidas pela STRANS de que não houve realização de cursos e treinamentos nos últimos anos.

15.44.1 Manifestação da Entidade Auditada

424. (x) Concordou () Concordou parcialmente () Discordou

425. A entidade não realizou manifestação nesse item.

15.44.2 Considerações da Equipe de Auditoria

426. Como não houve discordância por parte do jurisdicionado, não serão feitas considerações, quanto a este ponto.

15.45 Comentários da Entidade Auditada quanto ao Achado 10.16

427. **Achado 10.16:** Falta de aplicação de multas por condutas irregulares dos operadores: Constatou-se a ausência de aplicação de multas por condutas irregulares dos operadores, decorrente da falta de logística para aplicação de penalidades evidenciada por informações fornecidas pela STRANS do alto número de notificações registradas sem a completude do processo de multas, o que pode levar a impunidade dos infratores e à perpetuação de problemas na prestação do serviço.

15.45.1 Manifestação da Entidade Auditada

428. () Concordou (x) Concordou parcialmente () Discordou

429. *“Todavia a STRANS de forma gradual já implementou melhoria no rito de aplicação das penalidades, com a criação das JARI's de transporte e melhoria na legislação relativa à aplicação de penalidades.”*

15.45.2 Considerações da Equipe de Auditoria

430. Conforme informações fornecidas pela STRANS em resposta ao Ofício 001/2023 – I Divisão da DFINFRA, datado de 03 de fevereiro de 2023 e contidas no relatório de análise técnica, não houve até o momento recolhimento de multas, mesmo com mais de 10 mil notificações emitidas;

15.46 Comentários da Entidade Auditada quanto ao Achado 10.17

431. **Achado 5:** Falta de aferição de indicadores de desempenho do Sistema: Constatou-se que por falta de contrato das concessionárias com empresa de aferição de indicadores de acordo com o capítulo IX dos respectivos contratos de concessão, ocorre a ausência de aferição de indicadores



de desempenho do sistema. Esse fato, evidenciado por informações da STRANS, fragiliza as ações de melhorias da STRANS, dificulta a identificação de oportunidades de melhoria, impossibilita o controle sobre o desempenho das contratadas, dificulta a implantação da gestão de qualidade do sistema e a operacionalização do controle social.

15.46.1 Manifestação da Entidade Auditada

432. Concordou Concordou parcialmente Discordou
433. *“Quem faz a contratação da empresa de aferição dos indicadores de qualidade são os operadores, conforme previsão editalícia. O papel da STRANS é indicar a empresa para a contratação. Até o ano de 2021 havia empresa com esse objetivo, mas após o término do contrato, essa transição não teve sua completude.”*

15.46.2 Considerações da Equipe de Auditoria

434. Como não houve discordância por parte do jurisdicionado, não serão feitas considerações, quanto a este ponto.

15.47 Comentários da Entidade Auditada quanto ao Achado 10.18

435. **Achado 10.18:** Falta de efetividade da STRANS na fiscalização e controle do contrato: Foi identificado como causas da fragilidade da STRANS em promover uma efetiva fiscalização e controle dos contratos, a posição estratégica político decisória do Órgão, a estrutura organizacional insuficiente, a ausência de estrutura logística da STRANS para a apuração de irregularidades e aplicação de penalidades aos operadores do Sistema, a falta de parâmetros para controle da prestação do serviço, a insuficiência de recursos humanos e materiais para realizar uma efetiva fiscalização dos contratos. Essas constatações foram evidenciadas por informações que estão contidas em Relatório de Análise Técnica, pelo organograma da própria prefeitura municipal e da STRANS, pela ausência de divulgação de informações de desempenho da prestação do serviço, por notificações emitidas sem recolhimento de multas, pela ausência de plano de capacitação técnica para os fiscais e pela repercussão negativa do desempenho do sistema expressadas nas repetidas reclamações dos usuários. Como resultado tem-se a não conformidade na operação do sistema, a precarização e a falta de controle do serviço prestado.

15.47.1 Manifestação da Entidade Auditada

436. Concordou Concordou parcialmente Discordou
437. *“Item já respondido.”*

15.47.2 Considerações da Equipe de Auditoria

438. Como não houve resposta clara por parte do jurisdicionado neste item, não serão feitas considerações, quanto a este ponto.

15.48 Comentários da Entidade Auditada quanto à Sugestão 5.1

439. Adotar as seguintes medidas, em curto prazo:
440. **Sugestão 5.1:** Promover a emissão de Ordens de Serviço Operacional – OSO, mais detalhadas, de acordo com a cláusula 12 do edital de concorrência, como por exemplo, com a inclusão da quantidade mínima de ônibus em operação nos horários entre picos e fins de semana, bem como dados sobre o tempo médio de viagem para todos os horários e dias da semana, incluindo dias de



feriado, o que é fundamental, uma vez que a demanda em cada linha pode variar significativamente em dias de feriado. Dessa forma, aumentará a confiabilidade no cumprimento das ordens de serviço, evitará possíveis erros na operação, aumentará a qualidade da prestação do serviço e dará previsibilidade na operação do sistema ao usuário;

15.48.1 Manifestação da Entidade Auditada

441. Concordou Concordou parcialmente Discordou

442. *“Essa sugestão terá sua viabilidade pela equipe técnica.”*

15.48.2 Considerações da Equipe de Auditoria

443. Como não houve resposta clara por parte do jurisdicionado neste item em relação a motivo de concordar parcialmente, não serão feitas considerações, quanto a este ponto;

15.49 Comentários da Entidade Auditada quanto à Sugestão 5.2

444. **Sugestão 5.2:** Instituir uma política de treinamentos rotineiros para o pessoal que atua na fiscalização, aprimorando o modo de realizar o acompanhamento do contrato, bem como difundir rotineiramente as informações contidas nas ordens de serviço, com isso, aumentará o desempenho da fiscalização realizada;

15.49.1 Manifestação da Entidade Auditada

445. Concordou Concordou parcialmente Discordou

446. A entidade não realizou manifestação nesse item.

15.49.2 Considerações da Equipe de Auditoria

447. Como não houve discordância por parte do jurisdicionado, não serão feitas considerações, quanto a este ponto.

15.50 Comentários da Entidade Auditada quanto à Sugestão 5.3

448. **Sugestão 5.3:** Desenvolver programação de fiscalização da qualidade, segurança mecânica e condições de acessibilidade dos ônibus com regularidade e de forma abrangente, em todas as empresas operantes do sistema, com o objetivo de estabelecer uma cultura de constante monitoramento dos ônibus dentro das garagens, conforme capítulo IV do edital de concorrência. Dessa forma, a STRANS poderá notificar as empresas quando irregularidades forem encontradas e exigir que sejam corrigidas imediatamente, garantindo a segurança e qualidade do serviço prestado aos usuários. E além disso contribuir para a promoção da transparência, melhoria da eficiência do sistema de transportes;

15.50.1 Manifestação da Entidade Auditada

449. Concordou Concordou parcialmente Discordou

450. *“Esse tipo de fiscalização já tem sido feita nas garagens.”*

15.50.2 Considerações da Equipe de Auditoria

451. Conforme informações contidas no relatório técnico, o gerente da empresa ENVIP que acompanhou a visita em suas instalações informou que a última vistoria da STRANS dentro da



garagem foi realizada há uns 6 meses. Já na garagem da TRANSCOL, foi informado da fiscalização rotineira nas garagens, inclusive havia ocorrido no final de semana anterior, conforme registros fotográficos apresentados. Dessa forma, conclui-se que a fiscalização desses itens é realizada de forma eventual nas garagens, devendo ser aprimorada e ter uma maior regularidade em suas realizações;

15.51 Comentários da Entidade Auditada quanto à Sugestão 5.4

452. **Sugestão 4:** Estabelecer uma logística mais eficiente para captar e investigar irregularidades, a fim de garantir que as punições sejam aplicadas quando necessário, conforme capítulo XI do edital de concorrência. Isso ajudará a coibir práticas irregulares e garantir que os operadores do serviço de transporte público coletivo cumpram suas obrigações, fornecendo um serviço de melhor qualidade, mais seguro e eficiente para a população;

15.51.1 Manifestação da Entidade Auditada

453. Concordou Concordou parcialmente Discordou

454. *“Inclusive já existe cronograma de fiscalização.”*

15.51.2 Considerações da Equipe de Auditoria

455. Como não houve resposta clara por parte do jurisdicionado neste item em relação a motivo de concordar parcialmente, não serão feitas considerações, quanto a este ponto;

15.52 Comentários da Entidade Auditada quanto à Sugestão 5.5

456. **Sugestão 5.5:** A STRANS deve indicar empresa de aferição de indicadores de desempenho as concessionárias, e garantir que a contratação dessa empresa seja realizada, cumprindo as determinações do parágrafo 4 da cláusula 52 dos contratos. Isso permitirá que a superintendência tenha acesso aos indicadores de desempenho e possa avaliar a qualidade do serviço prestado pelas empresas e divulgar a todos os agentes interessados, para que assim, as medidas necessárias para a melhoria no sistema sejam tomadas como, a renovação da frota de ônibus, a melhoria da manutenção dos veículos, a adequação das rotas e horários e a oferta de serviços mais eficientes;

15.52.1 Manifestação da Entidade Auditada

457. Concordou Concordou parcialmente Discordou

458. *“Esse já está em curso.”*

15.52.2 Considerações da Equipe de Auditoria

459. Embora informado que já está em curso a indicação da empresa de aferição de indicadores de desempenho, reafirmamos que essa sugestão é para o curto prazo, ou seja, a celeridade da STRANS em promover a avaliação de indicadores é essencial para a melhoria no sistema;

460. Adotar as seguintes medidas, em médio prazo:

15.53 Comentários da Entidade Auditada quanto à Sugestão 5.6

461. **Sugestão 5.6:** Fortalecer a equipe responsável pela fiscalização, com a contratação ou efetivação de mais profissionais, visando a realização de uma fiscalização mais efetiva e eficiente;



15.53.1 Manifestação da Entidade Auditada

462. Concordou Concordou parcialmente Discordou
463. A entidade não realizou manifestação nesse item.

15.53.2 Considerações da Equipe de Auditoria

464. Como não houve discordância por parte do jurisdicionado, não serão feitas considerações, quanto a este ponto.

15.54 Comentários da Entidade Auditada quanto à Sugestão 5.7

465. **Sugestão 5.7:** Incorporar um percentual da remuneração do operador, a título variável, de acordo com o desempenho das empresas prestadoras de serviço. Esse tipo de parcela de remuneração funcionaria como incentivo para que as empresas prestem um serviço de melhor qualidade e busque desenvolver melhorias em todos os indicadores aferidos. Para isso, cabe a definição por parte do poder público, que é o titular dos serviços, dos parâmetros a serem analisados, o percentual de remuneração a ser variável conforme o desempenho e o modelo de cálculo a ser usado. Como resultado, ocorreria um estímulo de melhoria contínua dos serviços prestados por parte das contratadas;

15.54.1 Manifestação da Entidade Auditada

466. Concordo Concordo parcialmente Discordo
467. *“Essa alteração pode ser trabalhada por meio de aditivo ao contrato.”*

15.54.2 Considerações da Equipe de Auditoria

468. Como não houve discordância por parte do jurisdicionado, não serão feitas considerações, quanto a este ponto.

15.55 Comentários da Entidade Auditada quanto à Sugestão 5.8

469. **Sugestão 5.8:** Aprimorar os processos de fiscalização e controle, estabelecendo uma rotina clara e efetiva de fiscalização, isso pode incluir procedimentos para coletas de dados, emissão de relatórios e acompanhamento do cumprimento do contrato;

15.55.1 Manifestação da Entidade Auditada

470. Concordou Concordou parcialmente Discordou
471. *“Já existe rotina de fiscalização determinada pela gerência.”*

15.55.2 Considerações da Equipe de Auditoria

472. Como evidenciado no relatório técnico e constatado pelos achados de auditoria, cabe aprimoramento nos processos de fiscalização e controle por parte da STRANS, com o intuito de melhorar a prestação dos serviços;



15.56 Comentários da Entidade Auditada quanto à Sugestão 5.9

473. **Sugestão 5.9** - Incentivar o controle social, promovendo a transparência em relação à fiscalização e ao controle dos contratos de concessão, divulgando informações relevantes para a sociedade, como relatórios de acompanhamento e dados sobre o desempenho dos operadores de transporte público, de acordo com o anexo III.7 - Sistema de controle de qualidade do edital de concorrência, como forma de aumentar a confiança da população usuária na efetividade da atuação do Órgão.

15.56.1 Manifestação da Entidade Auditada

474. Concordou Concordou parcialmente Discordou

475. *“Esse tipo de publicidade deve ser melhor implementada.”*

15.56.2 Considerações da Equipe de Auditoria

476. Como não houve discordância por parte do jurisdicionado, não serão feitas considerações, quanto a este ponto.

15.56.3 Comentários Adicionais da Entidade Auditada

477. *“Os problemas existentes no sistema de transporte público urbano no Município são reflexo de um cenário mundial. A atual gestão, tem buscado sanar ou minimizar os impactos da fuga de passageiros, que vem se dando por diversos motivos e recuperar a confiabilidade no sistema, deveras abalada pela pandemia do COVID-19. É importante destacar que as equipes técnicas, mesmo com suas limitações, vêm fazendo um esforço gigantesco para que haja melhoria no sistema. Todavia, a real melhoria no transporte público da Capital do Estado passa, não somente pela atuação da STRANS, mas também, pela colaboração dos demais entes, tanto a União, por meio de subsídios que podem ser pagos por ocasião de gratuidades provenientes de lei federal, bem como pelo Estado através de incentivos tributários e também subsídios para o sistema.*
478. *Por fim, é necessário destacar que o debate promovido no âmbito do TCE e demonstrado por meio desse detalhado relatório só foi possível porque a equipe técnica da STRANS fez os levantamentos principais e disponibilizou prontamente todas as informações com vistas a resolução dos problemas e em busca sempre da excelência na prestação dos serviços para que o usuário possa ter dignidade, conforto, segurança e eficiência na utilização dos serviços”*

