

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

CASSIANO QUEVEDO ROSAS DE ÁVILA

FERNANDA GOMES CORREA LAHAM

JULIANA DE SOUZA RODRIGUES

SÃO PAULO TRANSPORTE S.A. – SPTRANS
MODERNIZAÇÃO DO PROCESSO DE FISCALIZAÇÃO PARA MELHORIA DO
DESEMPENHO DO SISTEMA DE TRANSPORTE COLETIVO URBANO DA
CIDADE DE SÃO PAULO

São Paulo

2014

CASSIANO QUEVEDO ROSAS DE ÁVILA
FERNANDA GOMES CORREA LAHAM
JULIANA DE SOUZA RODRIGUES

SÃO PAULO TRANSPORTE S.A. – SPTRANS
MODERNIZAÇÃO DO PROCESSO DE FISCALIZAÇÃO PARA MELHORIA DO
DESEMPENHO DO SISTEMA DE TRANSPORTE COLETIVO URBANO DA
CIDADE DE SÃO PAULO

Trabalho de Conclusão de Curso (TCC)
apresentado à Escola de Administração de
Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio
Vargas, como requisito parcial para obtenção
do título de “Mestre em Gestão e Políticas
Públicas”.

Campo de Conhecimento: Gestão e Políticas Públicas
Orientadora: Maria Alexandra Viegas Cortez da Cunha

São Paulo
2014

Ávila, Cassiano Quevedo Rosas de; Laham, Fernanda Gomes Correa; Rodrigues, Juliana de Souza.

São Paulo Transporte S.A. – SPTRANS Modernização do processo de fiscalização para melhoria do desempenho do sistema de transporte coletivo urbano da cidade de São Paulo / Cassiano Quevedo Rosas de Ávila; Fernanda Gomes Correa Laham; Juliana de Souza Rodrigues. - 2014.
82 f.

Orientador: Maria Alexandra Viegas Cortez da Cunha
Dissertação (MPGPP) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Transportes - São Paulo (SP). 2. Transporte urbano - São Paulo (SP) - Fiscalização. 3. Administração pública. 4. Concessões administrativas. 5. Multas. 6. Eficiência (Serviço público). I. Cunha, Maria Alexandra Viegas Cortez da. II. Dissertação (MPGPP) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 656.121(816.11)

CASSIANO QUEVEDO ROSAS DE ÁVILA
FERNANDA GOMES CORREA LAHAM
JULIANA DE SOUZA RODRIGUES

SÃO PAULO TRANSPORTE S.A. – SPTRANS
MODERNIZAÇÃO DO PROCESSO DE FISCALIZAÇÃO PARA MELHORIA DO
DESEMPENHO DO SISTEMA DE TRANSPORTE COLETIVO URBANO DA
CIDADE DE SÃO PAULO

Trabalho de Conclusão de Curso (TCC)
apresentado à Escola de Administração de
Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio
Vargas, como requisito parcial para obtenção do
título de “Mestre em Gestão e Políticas Públicas”.

Aprovado em: 03/09/2014.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dra. Maria Alexandra Viegas Cortez da Cunha (orientadora)

FGV-EAESP-MPGPP

Prof. Dra. Regina Silvia Viotto Monteiro Pacheco

FGV-EAESP-MPGPP

Prof. Dr. José Carlos Vaz

Universidade de São Paulo - USP – EACH

Prof. Dr. Ciro Biderman

Chefe de Gabinete da São Paulo Transporte S.A. – SPTRANS

Aos meus pais, Cláudio (i. m.) e Pedrina – paradigmas de retidão, integridade e honestidade – por todos os inesquecíveis ensinamentos de vida, sem os quais eu não seria quem sou e não chegaria onde, até agora, cheguei. Ao meu irmão, Rafael, sempre amigo e parceiro, pelo apoio, pela confiança e, sobretudo, pelas palavras (sempre lúcidas e motivadoras).

Cassiano Quevedo Rosas de Ávila

Ao meu amado e desejado filho, Breno Corrêa Laham, pelo amor e carinho desmedido apesar de minha ausência. Todas as minhas conquistas sempre serão dedicadas a você. Ao meu marido e parceiro de vida, Eduardo Laham, por não desistir do meu amor, embora não tenha contado com a minha atenção em todo este tempo. Aos meus pais queridos, pelo amor e apoio incondicional em toda minha vida, sobretudo minha mãe, Edna Maria Gomes Corrêa, que abdicou de sua vida para que eu pudesse me dedicar ao mestrado.

Fernanda Gomes Correa Laham

A Deus, porque Dele provêm a inteligência e o entendimento. Aos meus amados pais, Osmar e Selma, pelo exemplo e por todo amor, compreensão e cuidado, em especial a minha mãe, por ser minha grande incentivadora. Ao meu irmão, Maycon, meu amigo, pela parceria e pela alegria que traz a minha vida.

Juliana de Souza Rodrigues

AGRADECIMENTOS

À Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas pela iniciativa na estruturação de um curso de mestrado profissional de suma importância, não só para os profissionais que atuam em governos, organizações públicas não-estatais ou em estreita interação com o setor público, mas também aos órgãos e entes da Administração Pública e, por consequência, a toda coletividade;

A todo corpo docente do curso de pós-graduação *stricto sensu* em gestão e políticas públicas, em especial, aos professores Dr. Luiz Carlos Bresser-Pereira, Dra. Marta Ferreira Santos Farah e Dra. Regina Silvia Viotto Monteiro Pacheco (coordenadora do curso), pela dedicação nas aulas que nos foram ministradas, assim como pelo carinho e atenção que nos foram dispensados, durante o curso, ao longo dessas inúmeras horas/aula;

Aos colegas do curso, pelas novas amizades, pelas experiências profissionais e, principalmente, de vida compartilhadas em todo esse tempo;

À São Paulo Transporte S. A. – SPTrans, na pessoa do Chefe de Gabinete da Presidência – Dr. Ciro Biderman, bem como a Assessora Técnica – Dra. Daniela Coimbra Swiatek, pela oportunidade de conhecer a estrutura, a complexidade e parte das dificuldades tanto dessa empresa municipal responsável pela realização de estudos para planejamento, gestão, fiscalização e exploração de serviço de transporte coletivo urbano de passageiros, quanto do próprio Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros na Cidade de São Paulo, inclusive propondo melhorias sob a ótica da gestão pública;

Aos Srs. Airton Aranha, Claudete Alves, Rafael Tartaroti e Silvana da Conceição Mendes, funcionários da SPTrans, que nos auxiliaram diretamente com informações técnicas relacionadas ao escopo deste trabalho;

E, por fim, à professora Maria Alexandra Viegas Cortez da Cunha, não apenas pela coordenação científica deste trabalho, mas principalmente pela amizade, confiança e pelas palavras de incentivo e conforto nos momentos de dificuldade.

“La notion de service public relève, à première vue, de l’ordre de l’évidence. Dans toute société, on trouve un ensemble d’activités considérées comme étant d’intérêt commun et devant être, à ce titre, prises en charge par la collectivité : le service public évoque cette sphère des fonctions collectives, nécessaires à l’existence même du social. Faisant écho aux thèmes du «Bien commun», de l’«Intérêt général», de l’«Utilité publique», avec lesquels elle forme une configuration idéologique complexe, la notion a donc des racines anciennes et apparaît comme inhérente à l’organisation des sociétés modernes. Néanmoins, cette banalisation n’est qu’apparente. Le vocable de «service public» n’est qu’un des modes possibles de désignation de cette sphère des fonctions collectives : on parlera ailleurs de Public Utilities, de Daseinsvorsorge ou encore de «services d’intérêt général»; et ces expressions renvoient à chaque fois à des contextes sociopolitiques différents.

[...] Du mythe, le service public présente en effet tous les aspects essentiels: **l’ampleur et la profondeur des résonances qu’il éveille en chacun ; les glissements de significations qu’il autorise ; la force agissante attestée par les effets sociaux et politiques qu’il produit ; la tension entre la représentation et la réalité.** Cette dimension mythique interdit toute assimilation avec les notions voisines qu’on peut trouver ailleurs : derrière les mots, c’est toute une conception du statut de l’État – et, par-delà, du lien social – qui est mobilisée ; le service public constitue en France une de ces «questions sensibles», autour desquelles se joue la cohésion de la société.

Cette dimension mythique explique que la notion de service public soit aussi difficile à appréhender et à cerner : utilisée dans des champs conceptuels très diversifiés, elle est saturée de significations multiples qui se superposent, s’entrecroisent, renvoient les unes aux autres, et entre lesquelles le glissement est constant. **Le service public, c’est d’abord une entité sociale:** il englobe les diverses activités et structures placées sous la dépendance des collectivités publiques ; relevant de la «sphère publique», les services publics présentent un ensemble de singularités qui interdisent toute assimilation aux entreprises privées. Mais le service public est aussi une notion juridique : il entraîne l’application de règles de droit spécifiques et dérogoit au droit commun ; le «régime de service public» condense et résume ce qui fait le particularisme du droit administratif. **Enfin, et plus profondément, le service public est un opérateur idéologique: il sculpte le mythe d’un État généreux, bienveillant, uniquement soucieux du bien-être de tous; le service public est le «principe axiologique» qui est censé commander la gestion publique, la finalité à laquelle sont tenus de se référer gouvernants et fonctionnaires, la norme dont dépend la légitimité de leur action.**” (g.n.)

Jean Jacques Chevallier

Le service public, P.U.F. «Que sais-je?», 2012 (9e éd.), p. 3-6.

RESUMO

O presente trabalho de conclusão de curso tem por objetivo analisar e propor melhorias para o Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros da Cidade de São Paulo, no que diz respeito, especificamente, ao processo de aplicação de multas aos operadores (concessionários e permissionários), em razão de faltas cometidas em decorrência da prestação de serviço público de transporte coletivo. Para tanto, inicialmente propõe-se o estudo da prestação do serviço público, assim como da política de mobilidade urbana e da estrutura do sistema de transporte coletivo na cidade de São Paulo. A partir desses conceitos, o trabalho pretende descrever detalhadamente o processo administrativo de multas praticado atualmente pela SPTrans, isto é, desde a autuação do operador em campo até o julgamento do último recurso realizado pela Comissão de Infrações e Multas – COMIM. Posteriormente, propõe-se um plano de melhorias e modernização do processo de fiscalização da SPTrans, visando endereçar os problemas identificados durante a elaboração do trabalho e alcançar os objetivos que foram fixados no Termo de Referência: fortalecer a gestão; melhorar a coordenação das áreas e processos envolvidos; inovar e introduzir cultura de inovação; reduzir papel; retirar mão de obra de atividades mecânicas, e realocá-la para atividades criativas do *core-business* da empresa; aumentar a comunicação interna; revisar procedimentos; mudar a cultura organizacional; melhorar a comunicação com o usuário e outros solicitantes; aumentar a transparência; agilidade no julgamento das multas.

Palavras-chave: Transporte Coletivo Urbano de Passageiros. Mobilidade urbana. Gestão Pública. Serviço Público. Regime de concessão e permissão de serviço público. Fiscalização. Processo administrativo de multas. Modernização do processo de fiscalização.

ABSTRACT

This end-of course paper aims to analyze the System of Public Transport Urban Passenger City of São Paulo and propose improvements to it, with regard specifically to the process of enforcement of fines to operators (concession and permission holders) by reason of misconduct in the performance of public services of transportation. In order to do so, the study of public service delivery is proposed, as well as the study of urban mobility policy and the structure of the public transport system in the city of São Paulo. Having defined such concepts, the paper, then, aims to describe in detail the administrative process of enforcement of fines currently practiced by SPTrans – from the assessment of the operator in the field to the trial performed by the Commission of Offences and Penalties - CONIM. Subsequently, we propose a plan for improvement and modernization of SPTrans process of enforcement of fines, aiming to address the problems identified during the elaboration of this paper and achieve the goals that were set out in the Terms of Reference: management strengthening; improve coordination of areas and processes involved; innovate and introduce innovation culture; reducing paper; withdraw employees from mechanical activities and relocate them to creative core business activities; increase internal communication; review procedures; change the organizational culture; improve communication with the user and other stakeholders; increase transparency; agility trial related to enforcement of fines.

Keywords: *Urban Public Passenger Transportation. Urban mobility. Public Management. Public Service. Concession and granting of public service. Enforcement of fines. Administrative process for enforcement of fines. Modernisation of the process for enforcement of fines.*

SUMÁRIO

I - Introdução	11
II - Da Prestação de Serviços Públicos	13
III - Metodologia	17
IV - Diagnóstico.....	19
IV.1 - Política de Mobilidade Urbana no Município de São Paulo	19
IV.2 - Estrutura do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros da Cidade de São Paulo ...	22
IV.3 - Atual Processo Administrativo de Multas	32
IV.4 - Análise dos dados quantitativos referentes ao processo de multas	37
IV.5 - Diagnóstico do Problema	44
V - Propostas de melhorias e modernização do processo de fiscalização da SPTrans	53
V.1 - Problema 1 – Gestão do processo administrativo de multas	54
V.2 - Problema 2 – Fiscalização	61
V.3 - Problema 3 – Regulamentação de Sanções e Multas	62
V.4 - Propostas Transversais aos problemas identificados	64
VI - Conclusão.....	69
Anexo I – Termo de Referência.....	72
Anexo II – Documentos oficiais utilizados na Pesquisa Documental	76
Anexo III – Lista de Pessoas Entrevistadas	77
Anexo IV – Lista de Entrevistas	78
Referências Bibliográficas	79

I - Introdução

O presente trabalho de conclusão do Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas, da Escola de Administração de Empresas de São Paulo, da Fundação Getúlio Vargas aborda o processo administrativo de multas da São Paulo Transporte S.A. - SPTrans, empresa subordinada à Secretaria Municipal de Transportes do Município de São Paulo. A SPTrans é a empresa estatal responsável pelo planejamento, gerenciamento e fiscalização do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros da Cidade de São Paulo.

Este trabalho originou-se a partir das informações constantes do Termo de Referência (TR) para Trabalho Final desse Mestrado do ano de 2014, o qual afirmava que a SPTrans ainda utiliza ferramentas arcaicas de gestão de documentos e comunicação, especialmente, no que diz respeito às comissões que julgam as defesas e recursos administrativos interpostos contra as sanções aplicadas aos concessionários e permissionários do serviço de transporte público, em virtude de faltas contratuais cometidas. Destacou-se o excesso de papel e o flagrante desperdício de mão de obra. Em virtude disso, o próprio TR solicitou a modernização imediata do processo sancionatório que envolve desde o momento da autuação do veículo em operação até o julgamento definitivo do último recurso cabível perante a esfera administrativa, por meio da implantação de sistema informatizado que permita a melhor gestão de dados e informações.

Paralelamente, além do objetivo de se modernizar a gestão do processo administrativo de multas, o trabalho buscou verificar se, de forma ampla, o modelo de delegação dos serviços adotado para o Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros da Cidade de São Paulo, no que tange ao processo de fiscalização nos moldes concebidos originariamente pela Administração Pública, em 2001, tem sido eficiente (e também eficaz) para melhorar a qualidade do serviço público de transporte coletivo.

Assim sendo, pode-se perceber a necessidade de se compreender o atual processo de multas e como este se rebate e implica na qualidade dos serviços prestados.

Para a elaboração do trabalho, reputou-se conveniente dividir o escopo da pesquisa em três partes:

- i) Primeira parte: direcionada a tratar de forma ampla e com embasamento jurídico a delegação dos serviços de transporte público, de modo a estruturar uma base teórica e conceitual sobre o qual o Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros da Cidade de São Paulo se apóia;

ii) Segunda Parte: voltada à identificação da situação fática real, bem como dos principais elementos técnicos e jurídicos que interferem na estrutura hoje existente, descrevendo: a evolução da política de mobilidade urbana da cidade de São Paulo; a atual estrutura do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros da Cidade de São Paulo; o atual processo administrativo de multas contratuais aplicadas aos concessionários e permissionários do STCUP-SP; a análise dos dados quantitativos referentes ao processo administrativo de multas; e, por fim, o diagnóstico do problema.

iii) Terceira parte: propõe soluções à melhoria e modernização do processo de fiscalização da SPTrans, considerando-se, obviamente, os objetivos que estão estampados no TR (fortalecer a gestão; melhorar a coordenação das áreas e processos envolvidos; inovar e introduzir cultura de inovação; reduzir papel; retirar mão de obra de atividades mecânicas, e realocá-la para atividades criativas do *core-business* da empresa; aumentar a comunicação interna; revisar procedimentos; mudar a cultura organizacional; melhorar a comunicação com o usuário e outros solicitantes; aumentar a transparência; agilidade no julgamento das multas).

Por fim, o trabalho apresentará a conclusão, onde serão destacadas as principais observações percebidas durante o seu desenvolvimento.

Adota-se como título do trabalho, uma adequação ao que se propõe no TR, qual seja: “São Paulo Transporte S. A. – SPTrans: Modernização do Processo de Fiscalização para Melhoria do Desempenho do Sistema de Transporte Coletivo Urbano da Cidade de São Paulo”.

II - Da Prestação de Serviços Públicos

Dispõe a Constituição Federal de 1988, ao tratar da ordem econômica e financeira, que “incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos” (art. 175).

Serviço público, antes de mais nada, de acordo com Celso Antônio Bandeira de Mello, “é toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de Direito Público – portanto, consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais – , instituído em favor dos interesses definidos como públicos no sistema normativo” (MELLO, 2002, p. 600).

Marçal Justen Filho destaca que o serviço público é norteado pelos princípios da continuidade, da igualdade e da imutabilidade. A continuidade significa que a atividade de serviço público deverá desenvolver-se regularmente, sem interrupções. Dela derivam inúmeras consequências jurídicas, entre as quais a impossibilidade de suspensão dos serviços por parte da Administração ou do delegatário e a responsabilização civil do prestador do serviço em caso de falha. A igualdade envolve o tratamento não discriminatório e universal para todos os usuários. Não se pode restringir o acesso aos benefícios do serviço público para os sujeitos que se encontrem em igualdade de condições. Os desdobramentos da igualdade são a universalidade e a neutralidade. A universalidade significa que o serviço público deve ser prestado em benefício de todos os sujeitos que se encontram em situação equivalente, de modo indeterminado. A neutralidade consiste em vedar a prestação do serviço a qualquer circunstância individual incompatível com o postulado da isonomia. Assim, não é possível produzir privilégios fundados em sexo, raça, credo religioso ou local de domicílio, exceto quando tais circunstâncias refletirem valores distintos, que demandem diferenciação. A igualdade se aplica também à formulação das tarifas, as quais devem ser fixadas em valores idênticos para os usuários que estejam em mesma situação. Por último, a imutabilidade significa a adaptação permanente e contínua das condições jurídicas e técnicas pertinentes à atividade, de modo a incorporar avanços e aperfeiçoamentos. A modificação das necessidades e o surgimento de novas soluções deve refletir-se no modo de desempenho do serviço público. A Administração Pública tem o dever de atualizar a prestação do serviço, tomando em vista as

modificações técnicas, jurídicas e econômicas supervenientes (JUSTEN FILHO, 2014, p. 740-742).

Neste sentido, o autor salienta que o regime dos serviços públicos tem-se ampliado, de modo a integrar outros princípios fundamentais, que refletem a integração da pessoa do usuário no âmbito do instituto. Podem ser lembrados a adequação do serviço, a transparência e a participação do usuário, a ausência de gratuidade e a modicidade de tarifas. A adequação do serviço consiste no dever de prestar o melhor serviço possível, em vista das circunstâncias, respeitado o limite da possibilidade técnica e econômica. O princípio da transparência e a participação do usuário importa no dever de o Estado e o prestador do serviço fornecerem ao usuário todos os esclarecimentos e admitirem a participação de representantes dos usuários na estrutura organizacional do serviço público. A ausência de gratuidade significa que todo usuário deve contribuir para a prestação dos serviços, na medida de suas possibilidades, tomando-se em vista a intensidade dos benefícios auferidos pela própria riqueza individual. Por isso, os indivíduos carentes terão acesso aos serviços públicos, mas o custeio das prestações realizadas em proveito deles severa ser arcado por outrem. A modicidade tarifária significa menor tarifa possível, em vista dos custos necessários à oferta do serviço adequado (JUSTEN FILHO, 2014, p. 742-746).

Segundo Hely Lopes Meirelles, o Estado quando presta determinado serviço público ou de utilidade pública, o faz de forma centralizada, descentralizada e desconcentrada. Serviço centralizado é o que o Poder Público presta por seus próprios órgãos em seu nome e sob sua responsabilidade. Em tais casos o Estado é, ao mesmo tempo, titular e prestador do serviço, que permanece integrado na denominada Administração direta. Considera-se serviço descentralizado todo aquele em que o Poder Público transfere sua titularidade ou, simplesmente, sua execução, por outorga ou delegação, a autarquias, fundações, empresas estatais (empresas públicas ou sociedades de economia mista), empresas privadas ou particulares individualmente. Tem-se a outorga quando o Estado cria uma entidade e a ela transfere, por lei, determinado serviço público ou de utilidade pública. Por sua vez, a delegação quando o Estado transfere, por contrato (concessão) ou ato unilateral (permissão ou autorização), unicamente a execução do serviço, para que o delegado o preste ao público em seu nome e por sua conta e risco, nas condições regulamentares e sob controle estatal. Por último, tem-se o serviço desconcentrado como sendo aquele que a Administração executa centralizadamente, mas o distribui entre vários órgãos da mesma entidade, para facilitar sua realização e obtenção pelos usuários (MEIRELLES, 2002, p. 327-328).

Tratando-se da prestação de serviço de forma descentralizada, vale lembrar que concessão de serviço público é o instituto através do qual o Estado atribui o exercício de um serviço público a alguém que aceita prestá-lo em nome próprio, por sua conta e risco, nas condições fixadas e alteráveis unilateralmente pelo Poder Público, mas sob garantia contratual de um equilíbrio econômico-financeiro, remunerando-se pela própria exploração do serviço, em geral e basicamente mediante tarifas cobradas diretamente dos usuários do serviço. Já a permissão de serviço público é o ato unilateral e precário, através do qual o Poder Público transfere a alguém o desempenho de um serviço de sua alçada, proporcionando, à moda do que faz na concessão, a possibilidade de cobrança de tarifas dos usuários (MELLO, 2002, p. 631, 680-681).

Adverte Odete Medauar, todavia, que a diferença entre concessão e permissão de serviço público situa-se em dois aspectos: a) a concessão é atribuída a pessoa jurídica ou consórcio de empresas, enquanto a permissão é atribuída a pessoa física ou jurídica; b) a concessão destinar-se-ia a serviços de longa duração, inclusive para proporcionar retorno de altos investimentos da concessionária; a permissão supõe média ou curta duração (MEDAUAR, 2010, p. 340). E é isso o que se observa nos arts. 6º, incs. I e II, e 21, incs. I e II, da Lei nº 13.241/01.

É de se notar que, com o advento da CF/88, tanto uma quanto a outra devem ser precedidas de licitação, a qual, dentre outras normas, deve observar obrigatoriamente os termos da Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 acima. Ou seja, somente após a conclusão de um procedimento licitatório, após observadas as regras para a outorga, é que o Poder Público poderá firmar contrato com o licitante vencedor, que será aquele, por exemplo, que ofertar o menor valor da tarifa do serviço público a ser prestado.

Ainda de acordo com a Lei nº 8.987/95, é de se lembrar que toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, assim considerado aquele que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas (art. 6º e parágrafo 1º). Neste sentido, ressalta Eurico de Andrade Azevedo (*et al*):

Serviço adequado é aquele que está conforme à pretensão do Poder Público no atendimento aos usuários. Em outras palavras, serviço adequado será aquele que corresponder precisamente ao objeto desejado pela Administração para satisfazer as necessidades da comunidade interessada. Nos termos da lei, toda concessão ou permissão pressupõe a obrigação de prestar serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários. Isto quer dizer que o serviço prestado deverá satisfazer o universo de

usuários pretendido. Na verdade, o preceito exprime um ideal pouco atingível na prática, em face das condições de desenvolvimento que o País atravessa. Mas é indispensável que a lei assim disponha para que o Poder Público possa exigir do concessionário ou permissionário as providências imprescindíveis à melhoria do serviço. (AZEVEDO e ALENCAR, 1998, p. 30-31).

Neste passo, adotando-se os objetivos apresentados pela Lei Federal nº 9.491, de 9 de setembro de 1997, que trata Programa Nacional de Desestatização – PND, pode se dizer, em sentido amplo, que são vantagens da delegação do serviço público: reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público; contribuir para a reestruturação econômica do setor público; permitir a retomada de investimentos nas empresas e atividades que vierem a ser transferidas à iniciativa privada; contribuir para a reestruturação econômica do setor privado, especialmente para a modernização da infraestrutura e do parque industrial do País, ampliando sua competitividade e reforçando a capacidade empresarial nos diversos setores da economia, inclusive através da concessão de crédito; permitir que a Administração Pública concentre seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais; e contribuir para o fortalecimento do mercado de capitais, através do acréscimo da oferta de valores mobiliários e da democratização da propriedade do capital das empresas que integrem o Programa (art. 1º, inc. I a VI).

III - Metodologia

O presente trabalho utiliza-se de vários procedimentos metodológicos, a fim de garantir uma cobertura mais ampla do problema pré-identificado no Termo de Referência.

Trata-se de pesquisa aplicada, pois além de envolver verdades e interesses locais, objetiva principalmente gerar conhecimento para a solução de um problema específico. Com vistas a este objetivo, o estudo baseou-se em: pesquisa bibliográfica e documental sobre os temas abordados no presente trabalho; coleta de dados qualitativos por meio de entrevistas com funcionários da SPTrans; e coleta de dados quantitativos referentes ao processo administrativo de multas.

Na sequência, apresentam-se os métodos utilizados nestas pesquisas.

a) Pesquisa bibliográfica e documental

A pesquisa bibliográfica foi elaborada a partir do levantamento de referências teóricas afetas aos temas a serem abordados, como delegação de serviços públicos, mobilidade urbana, transporte coletivo, etc. A leitura e a apreciação dos livros e artigos científicos utilizados proporcionaram a utilização dos conceitos e a construção do embasamento teórico que permitiram as análises, discussões e proposições delineadas neste trabalho.

Além disso, foi realizada pesquisa em documentos oficiais, conforme listados no Anexo II, abarcando os editais de licitação das concessões e permissões, os respectivos contratos firmados, legislações e normativas de relevância ao estudo. Após análise destes documentos, foram extraídos as informações que deveriam ser utilizadas na consolidação do estudo.

b) Coleta de dados qualitativos com representantes das áreas da SPTrans e CET

Com intuito de compreender de forma integral e detalhada o atual processo administrativo de multas, objeto de análise deste trabalho, foram realizadas pesquisas qualitativas de campo, por meio de entrevistas em grupo com representantes de diversas áreas da SPTrans e com profissional da CET - Companhia de Engenharia de Tráfego. Tendo em vista que cada entrevistado tem uma atribuição específica, foram adotadas entrevistas semi-estruturadas, de modo a propiciar maior liberdade para os informantes e aos entrevistadores e ao mesmo tempo assegurar que as questões pré-identificadas, conforme escopo e objetivo de cada entrevista, fossem abordadas.

Foram realizadas 08 entrevistas, que envolveram 14 profissionais da SPTrans e CET. O Anexo III elenca os participantes das entrevistas e seus cargos/função e o Anexo IV expõe as entrevistas realizadas com informações como data, local, participantes, tempo de duração e assunto. Evidencia-se contudo que com os avanços nas análises deste estudo, foi necessária a realização de novas entrevistas com áreas/departamentos já entrevistados, de modo a sanar dúvidas e elucidar questões não abordadas até então.

Estas entrevistas foram essenciais para a elaboração do item Atual Processo Administrativo de Multas, que se apresenta de forma detalhada como é o funcionamento deste processo nos diversos setores e para a construção e desenvolvimento do diagnóstico do problema.

Ao final das entrevistas, foram elaboradas relatorias com as anotações realizadas pelo grupo, de forma a consolidar os principais dados obtidos e acrescentar informações às análises apresentadas neste trabalho.

c) Coleta dos dados quantitativos referentes ao processo administrativo de multas

Objetivando compreender a realidade e verificar a atualidade das informações contidas no TR, foi também utilizada a coleta de dados quantitativos para identificar informações referentes ao processo de multas, que apoiassem as análises, indicar os gargalos neste processo e por fim compor o diagnóstico do problema.

A SPTrans disponibilizou relatórios com os dados do processo, com diferentes períodos para uma análise histórica, permitindo o tratamento de dados em Excel para a elaboração de gráficos e tabelas que orientaram as análises. Salienta-se ainda que, quando do tratamento dos dados, observou-se a presença de informações contraditórias, demonstrando desafios na qualidade dos dados deste processo.

Por fim, após a realização destas pesquisas e com base na avaliação dos dados coletados, para a construção do diagnóstico do problema, utilizou-se como instrumento metodológico uma árvore de problemas, visando facilitar na identificação da situação-problema, as causas e os efeitos dos principais elementos contidos no TR e notados nas análises. Esse método constituiu-se uma ferramenta importante no desenvolvimento do trabalho, já que permitiu consolidar a análise dos resultados obtidos, delineando os problemas observados no curso deste trabalho, e sobretudo orientando a formulação das propostas aplicáveis.

IV - Diagnóstico

IV.1 - Política de Mobilidade Urbana no Município de São Paulo

A mobilidade urbana é um tema crucial das políticas públicas e vem conquistando cada vez mais espaço na agenda da gestão pública, principalmente após as manifestações de junho de 2013 que se iniciaram com protestos contra o aumento da tarifa de ônibus em São Paulo.

O tema ganhou relevância já no início do século XX com a concretização do processo de urbanização do país e sua intensificação a partir da década de 50. A urbanização, que foi seguida do processo de metropolização das cidades, expulsou a população de mais baixa renda para a periferia ao mesmo tempo em que concentrou os centros empresariais, comerciais e de serviços em áreas centrais, onde está maior geração de emprego, exigindo que a população faça grandes deslocamentos diariamente em movimentos pendulares (FERREIRA, 2005).

Os deslocamentos diários foram se tornando cada vez mais necessários e frequentes para a população residente em áreas periféricas, não somente pela necessidade de se dirigir ao trabalho, mas também para ter acesso às áreas de comércio e aos serviços públicos essenciais, como hospitais, escolas, creches, dentre outros. Com o crescimento das cidades e das regiões metropolitanas, o Estado precisou viabilizar formas de acesso e de mobilidade de toda a população tanto no território das cidades como também em sua ligação com outros municípios.

Em geral, a mobilidade urbana esteve sempre atrelada à estratégia de ampliação e melhoria do sistema de transporte coletivo, apesar de em muitos momentos da história ter havido uma priorização de investimentos no transporte individual. Atualmente, conforme Gomide (2006, 244-245), o transporte público no Brasil é prestado predominantemente por serviços de ônibus, correspondendo a 90% da demanda total no país. Esta predominância pelos serviços de transporte coletivo de ônibus deriva de diversos fatores, dentre eles: o desenvolvimento econômico do país baseado na indústria automobilística, principalmente após década de 50; a priorização do transporte individual em detrimento do coletivo; e custos menores dos investimentos no transporte sobre pneus comparados ao transporte sobre trilhos.

Nem sempre houve concentração do modal rodoviário no transporte público. Tratando mais especificamente do Município de São Paulo, foco deste trabalho, na época que se iniciou

o processo de urbanização do Brasil, no início do século XX, o transporte era basicamente sobre trilhos (bondes e trens) e coletivo. Segundo Mário Lopes Leão (1945), a cidade tinha, em 1933, uma rede de bondes com 258 km de extensão, três vezes maior do que a extensão atual do metrô. (apud ROLNIK e KLINTOWITZ, 2011, 90).

A partir da década de 20, muitas foram as iniciativas de incentivo ao transporte individual e sobre pneus, principalmente automóveis e ônibus. Foram propostos vários projetos de reurbanização da cidade de São Paulo voltado à remodelação viária, como o Plano de Avenidas de Prestes Maia, na década de 20, o “Plano de Melhoramentos Públicos para São Paulo” de Robert Moses, na década de 50 e o anteprojeto de um “Sistema de Transporte Rápido Metropolitano” de Prestes Maia, em 1956.

Na década de 40, a participação dos ônibus no modo coletivo de transporte já havia saltado de 16% para 37%, ao mesmo tempo em que os bondes perderam sua participação no total (ROLNIK E KLINTOWITZ, 2011, 92).

Em 1948, foi constituída a CMTC - Companhia Municipal de Transportes Coletivos - uma companhia pública responsável por parte da operação do sistema de ônibus, assim como dos antigos ativos da Light, companhia que operava as linhas de bondes da cidade (ROLNIK E KLINTOWITZ, 2011, 92).

Nos anos 1950, o transporte coletivo da cidade passa a ser operado, então, pela CMTC e por 66 empresas privadas de ônibus, mediante contratos de concessão de trinta anos. Esse modelo só foi alterado no final dos anos 1970... (Vasconcellos, 1999, p.158-9). (Rolnik e Klintowitz, 2011, 92)

Na década de 60 e 70, os ônibus já eram responsáveis por quase a totalidade do transporte coletivo da cidade. Mesmo com a implantação do metrô o modelo não foi alterado consideravelmente, visto que sua malha era insuficiente diante da necessidade do município.

Na década de 1960, a cidade já contava com quatro milhões de habitantes e cerca de 500 mil veículos; a expansão horizontal atingia a escala metropolitana, e nesse contexto a questão do trânsito passa a se configurar de outra forma, com o significativo aumento da visibilidade pública do problema, crescentes pressões e maior atuação do Estado, deixando de ser um assunto pitoresco do dia a dia para ir se transformando lentamente em questão “público-coletiva”. [...] Em 1980, a cidade contava com 690 km de vias expressas e 890 km de vias arteriais – dimensão dez vezes maior do que o disponível em 1960. Esses dados demonstram a hegemonia em investimentos em ampliação do sistema viário principal que passa a vigorar na cidade a partir desses anos: entre 1965 e 1970, os investimentos no sistema viário representaram, em média, 27% do total do orçamento do município (Vasconcellos, 1999, p.151-5, 181).

Contudo, a crise do petróleo em 1973 freou os investimentos municipais nos planos de ampliação e melhoramentos viários e priorizou-se a formulação de políticas voltadas ao transporte coletivo, sendo desenvolvido o Plano Sistran, que abrangia toda a região metropolitana de São Paulo.

No final da década de 70, houve uma mudança importante no sistema de ônibus de São Paulo, concedendo à empresa ou consórcio uma área exclusiva da cidade para sua atuação, sendo seu território dividido em 23 áreas de operação. (ROLNIK E KLINTOWITZ, 2011, 93)

Em 1988, a Constituição Federal definiu como competência federativa dos municípios a organização e a prestação dos serviços de transporte coletivo e já em 1991, houve outra intervenção relevante do poder público municipal de São Paulo quando a CMTC, que operava aproximadamente 27% do sistema de ônibus, passa também a ser gestora de todo o sistema de ônibus da cidade.

Com a justificativa da necessidade de redução de gastos governamentais, em 1993, o então prefeito Paulo Maluf, encerrou as atividades operacionais da CMTC, privatizando “toda a operação dos 2.700 ônibus e das respectivas garagens, reduzindo o quadro de pessoal de 27 mil para cerca de 1.200 empregados.” (CRUZ, 2010, 86).

A CMTC foi então transformada na São Paulo Transporte SA – SPTrans, tendo como sua responsabilidade somente a gestão do sistema de transporte público de ônibus da cidade de São Paulo, sem participação na operação do sistema.

Quando a ex-prefeita Marta Suplicy assumiu a prefeitura de São Paulo em 2001, o sistema de transporte público por ônibus encontrava-se completamente desorganizado, apresentando baixos índices de qualidade e pouca rentabilidade e com péssima avaliação por parte dos usuários. Havia muito conflito com as empresas concessionárias da rede e tinha aumentado muito o transporte clandestino por peruas nas periferias e áreas centrais do município.

Nesse contexto, sentiu-se a necessidade de elaborar um novo modelo de sistema de transporte público municipal e foi criado o Sistema Interligado, que vigora até hoje. Em resumo, foi feito um rearranjo técnico e institucional para a operação das linhas de ônibus (troncalização do sistema), sendo delegados os serviços às empresas privadas. Para tanto, conforme será mais detalhado a seguir, dividiu-se o município em 8 áreas operacionais, composto pelo Subsistema Estrutural, em que vigoram os contratos de concessão e pelo Subsistema Local, no qual se firmaram contratos de permissão.

IV.2 - Estrutura do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros da Cidade de São Paulo

A Constituição Federal de 1988, em seu Título III, ao tratar da Organização do Estado, reservou um capítulo para dispor especificamente sobre os municípios¹. O referido capítulo, ressalta, dentre outros elementos, as competências do município, das quais, neste momento, salientam-se duas: a competência para legislar sobre assuntos de interesse local e a competência para organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial (art. 30, incs. I e V).

No âmbito da cidade de São Paulo, seguindo a orientação constitucional, a Lei Orgânica do Município (LOM) reitera a orientação no sentido de que compete à Prefeitura planejar, organizar, implantar e executar, diretamente ou sob regime de concessão, permissão, ou outras formas de contratação, bem como regulamentar, controlar e fiscalizar o transporte público (art. 172). A LOM estabelece, ainda, que o sistema de transporte urbano compreende: o transporte público de passageiros, as vias de circulação e sua sinalização, a estrutura operacional, mecanismos de regulamentação, o transporte de cargas e o transporte coletivo complementar (art. 173).

A partir dessas premissas, no início da gestão Marta (2001-2004), por iniciativa do Poder Executivo (Projeto de Lei nº 539/2001), editou-se a Lei Municipal nº 13.241, 12 de dezembro de 2001, dispondo sobre a organização dos serviços do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros na Cidade de São Paulo (STCUP-SP), em substituição ao antigo Sistema Municipal de Transportes Urbanos, instituído por meio da Lei nº 11.037, de 25 de julho de 1991, durante a gestão Erundina (1989-1993). Desde 2001, então, o transporte coletivo de passageiros no Município de São Paulo, chamado Sistema Interligado, encontra-se organizado da seguinte forma:

¹ Segundo o magistério de Hely Lopes Meirelles, o município pode ser conceituado sob três aspectos distintos: o sociológico, o político e o jurídico. Do ponto de vista sociológico, o Município Brasileiro, como qualquer outro, é o agrupamento de pessoas de um mesmo território, com interesses comuns e afetividades recíprocas, que se reúnem em sociedade para a satisfação de necessidades individuais e desempenho de atribuições coletivas de peculiar interesse local. Sob o aspecto político, o Município Brasileiro é a entidade estatal de terceiro grau na ordem federativa, com atribuições próprias e governo autônomo, ligado ao Estado-membro por laços constitucionais indestrutíveis (CF, arts. 18, 29 e 34, VII, “c”). Na ordem legal, o Município Brasileiro é a pessoa jurídica de direito público interno, e, como tal, dotado de capacidade civil plena para exercer direitos e contrair obrigações em seu próprio nome, respondendo por todos os atos de seus agentes (CF, art. 37, parágrafo 6º). (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 13 ed., São Paulo: Malheiros, 2003, p. 125-126.)

Art. 2º [...]

I - Sistema Integrado composto por:

a) Subsistema Estrutural: conjunto de linhas de Transporte Coletivo Público de Passageiros que atendem a demandas elevadas e integram as diversas regiões da cidade;

b) Subsistema Local: conjunto de linhas de Transporte Coletivo Público de Passageiros que atendem a demandas internas de uma mesma região e alimentam o Subsistema Estrutural.

II - Serviços Complementares: serviços de Transporte Público de caráter especial, com tarifa diferenciada, que serão prestados por operadores ou terceiros, de acordo com as disposições regulamentares editadas pela Secretaria Municipal de Transportes:

a) no caso dos serviços complementares serem oferecidos aos mesmos usuários do Sistema Integrado, esta oferta será limitada a um percentual definido por decreto editado pelo Poder Público;

b) o prestador de serviço complementar deve aportar ao Poder Público um valor igual à remuneração fixada para o subsistema local por passageiro transportado.

Segundo estudos técnicos realizados à época, o Sistema Interligado é dividido em dois subsistemas, estrutural e local com os seguintes propósitos:

[...] o sistema Interligado se divide em subsistemas com funções e atendimentos distintos:

- subsistema estrutural que deverá responder pela macro-acessibilidade do município, integrando as diversas regiões da cidade;
- subsistema local que deverá responder pela micro-acessibilidade, tendo por função distribuir a oferta de transporte na totalidade do espaço urbano que envolve os grandes eixos viários, atendendo às viagens internas a cada região.

[...] a rede estrutural buscou atender as seguintes metas:

- preencher as principais lacunas de ofertas de transporte estrutural de grande capacidade da cidade de São Paulo;
- favorecer a racionalidade do uso do espaço viário eliminando a concorrência entre operadores;
- facilitar o entendimento e a utilização de modais coletivos, configurando uma estrutura de referência lógica e inteligível para o deslocamento na cidade;
- favorecer a adequação tecnológica nos eixos com maiores volumes;
- otimizar o trânsito de ônibus nos corredores viários principais e, em especial, na área central;
- elevar a acessibilidade das diversas regiões da cidade.

[...] as principais funções do serviço local são:

- realizar as conexões dos bairros com terminais ou outros equipamentos de acesso e transferência de regiões;
- ligar os bairros com subcentros mais afastados, realizando conexão de passagem pelos equipamentos de acesso e transferência regionais;
- ligar os bairros com equipamentos urbanos e serviços públicos regionais;
- conectar os bairros com linhas estruturais da região;
- conectar entre si linhas estruturais da região. (SOUZA, 2004, p. 39 a 42)

Para a consecução das competências previstas na LOM, a Lei nº 13.241/01 determina que constituem atribuições do Poder Público:

Art. 3º [...]

I - planejar o funcionamento do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros, com a finalidade de evitar a concorrência entre os regimes de prestação do serviço;

II - universalidade de atendimento, respeitados os direitos e obrigações dos usuários;

III - boa qualidade do serviço, envolvendo rapidez, conforto, regularidade, segurança, continuidade, modicidade tarifária, eficiência, atualidade tecnológica e acessibilidade, particularmente para as pessoas com deficiência, idosos e gestantes;

IV - prioridade do transporte coletivo sobre o individual;

V - integração com os diferentes meios de transportes, em especial com o metrô e com as ferrovias metropolitanas;

VI - redução das diversas formas de poluição ambiental, conforme as prescrições das normas técnicas e dos padrões de emissão de poluentes;

VII - descentralização da gestão dos serviços delegados;

VIII - estímulo à participação do usuário na fiscalização da prestação dos serviços delegados;

IX - articulação com as políticas de desenvolvimento urbano da Cidade definidas no Plano Diretor, de acordo com o artigo 174 da Lei Orgânica do Município de São Paulo e, no que couber, quanto ao Estatuto da Cidade, instituído pela Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

Para tanto, constitui atribuição do Poder Público, dentre outras, regulamentar o serviço observando-se as seguintes diretrizes (art. 8º, inc. III):

- a) **cumprir e fazer cumprir as disposições que regem o Serviço, bem como as cláusulas do contrato;**
- b) **fiscalizar e controlar permanentemente a prestação do serviço;**
- c) **aplicar as penalidades legais, regulamentares e contratuais;**
- d) intervir na concessão, nos casos e condições previstos na Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995;
- e) extinguir a concessão, nos casos previstos nesta lei e nos contratos;
- f) revogar e extinguir a permissão, nos casos previstos nesta lei e nos contratos;
- g) homologar reajustes e proceder à revisão das tarifas, mediante as normas pertinentes e os contratos;
- h) **zelar pela boa qualidade do serviço, observadas as condições de eficiência, regularidade, segurança, rapidez, continuidade, conforto, modicidade tarifária, manutenção dos equipamentos, atualidade tecnológica e acessibilidade, particularmente para pessoas com deficiência, idosos e gestantes;**
- i) receber, apurar e solucionar denúncias e reclamações dos usuários, que serão cientificados das providências tomadas;
- j) estimular o aumento da produtividade dos serviços e da preservação do meio ambiente;
- l) implantar mecanismos permanentes de informação sobre os serviços prestados para facilitar o seu acesso aos usuários. (g.n.)

De acordo com estudos realizados pelo IPEA e Ministério das Cidades, o modelo adotado possibilitou avanços significativos a partir de melhorias de eficiência operacional como racionalização da oferta, renovação expressiva da frota, novo patamar de equilíbrio operacional do sistema, além da recuperação da credibilidade da população nos serviços, da implantação do bilhete único e da redução significativa da informalidade e da ilegalidade (Ipea-Mcidades, 2004, p. 09).

Desse modo, para facilitar a organização do sistema, a cidade de São Paulo foi dividida em oito áreas operacionais, cada qual operada por um consórcio de empresas (no caso do subsistema estrutural) e por cooperativas (subsistema local), conforme apresenta-se na tabela 01:

Tabela 1 – Concessionários e Permissionários do STCUP-SP

Área	Concessão		Permissão	
	Consórcio	Empresa	Consórcio	Empresa
1	Bandeirante de Transporte	Gato Preto	Transcooper Fênix	Fênix
		Santa Brígida		Transcooper
2	Sambaíba Transportes Urbanos	Sambaíba	Transcooper Fênix	Fênix
		-		Transcooper
3	Plus	Expandir VIP Transp. Urbano	Aliança Paulistana	Nova Aliança Paulistana
4	Leste 4	Ambiental	Transcooper	Transcooper
		Cidade Tiradentes		-
		Novo Horizonte		-
5	Via Sul Transportes Urbanos Ltda.	Via Sul	Aliança Cooperpeope	Nova Aliança Coopertranse
		-		Cooper Lider
6	Consórcio Unisul	Cidade Dutra	Autho Pam	Cooper Pam
		Mobibrasil		-
		Tupi		-
		VIP Transp Urbano		-
7	Consórcio Sete	Campo Belo	Autho Pam	Cooper Pam
		Gatusa		-
		Transkuba		-
		VIP Transp. Urbano		-
8	Consórcio Sudoeste Paulista	Gato Preto	Unicoopers	Cooperalfa
		Oak Tree		Unicoopers
		Transpass		-

Fonte: Elaborado pelos autores (Dados: SPTrans, 2014).

Da gestão do sistema de transporte coletivo

Estabelece a Lei nº 13.241/01, em seu art. 29, que compete à São Paulo Transporte S.A. – SPTrans, sem prejuízo das demais atribuições expressas previstas no seu estatuto social, no tocante ao Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros: I - elaborar estudos para a realização do planejamento do Sistema; II - executar a fiscalização da prestação dos serviços; III - gerenciar o Sistema de acordo com as diretrizes e políticas estabelecidas pela Prefeitura de São Paulo, por meio da Secretaria Municipal de Transportes.

A SPTrans é uma sociedade de economia mista, cuja constituição foi autorizada pelo Decreto Municipal nº 365, de 10 de outubro de 1946, que hoje tem por finalidade a realização de estudos para planejamento, gestão, fiscalização e exploração de serviço de transporte coletivo urbano de passageiros.

Não obstante essa competência atribuída à SPTrans, a Lei também estabelece a necessidade do Poder Público instituir, mediante lei específica, um órgão regulador vinculado orçamentária e administrativamente à Secretaria Municipal de Transportes, visando à regulação do Serviço de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros (art. 30). E mais: para a gestão financeira das receitas e despesas, a Lei ainda impõe a criação, mediante a edição de lei específica, de sociedade de economia mista, com a participação dos concessionários do serviço para: gerir as receitas e pagamentos comuns ao Sistema Integrado e aos Serviços Complementares; reinvestir eventuais saldos positivos na expansão e melhoria do Sistema; e captar recursos junto ao sistema financeiro e agências de fomento (art. 31, incs. I a III).

Isso, contudo, não aconteceu até hoje, de modo que a SPTrans continua prestando estas atividades, executando as atribuições estabelecidas no seu estatuto social, bem como aquelas que lhe são fixadas em sucessivos contratos de prestação de serviço firmados com a Secretaria Municipal de Transportes.

Da fiscalização da prestação do serviço de transporte coletivo

O STCUP-SP, conforme visto anteriormente, encontra-se devidamente organizado na Lei nº 13.241/01. Essa norma autorizou o Poder Público delegar a terceiros, por meio de concessão ou permissão, a prestação e a exploração do serviço de transporte coletivo público de passageiros, conforme disposto nos artigos 128² e 172³ da LOM de São Paulo.

Tendo em vista que a delegação da prestação de serviço público só pode ocorrer por meio de licitação (art. 175 da CF/88), no final de 2002, o Poder Público instaurou dois processos⁴, sendo um voltado à concessão da prestação dos serviços de transporte coletivo público de passageiros, em 8 áreas operacionais, em favor de pessoa jurídica ou consórcio de empresas brasileiras, e outro voltado à permissão, a título precário, em parcela de cada uma das áreas do subsistema local, para pessoa física ou jurídica, com a finalidade de atender às necessidades atuais e futuras de deslocamento da população.

² Art. 128 - Lei Municipal disporá sobre: I - o regime das concessões e permissões de serviços públicos, o caráter especial do respectivo contrato ou ato, o prazo de duração e eventual prorrogação, admitida esta apenas excepcionalmente, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão e da permissão; II - os direitos dos usuários; III - a política tarifária; IV - a obrigação de manter serviço adequado.

³ Art. 172 - Compete à Prefeitura planejar, organizar, implantar e executar, diretamente ou sob regime de concessão, permissão, ou outras formas de contratação, bem como regulamentar, controlar e fiscalizar o transporte público, no âmbito do Município.

⁴ Concorrência Pública nº 012 (concessão) e 013/02 (permissão). Posteriormente, em 2006, foi instaurada uma nova licitação, voltada exclusivamente para a concessão da Área 4 (Concorrência Pública nº 006/06).

Em ambos os casos, isto é, tanto na concessão quanto na permissão, não obstante as diretrizes apresentadas pela Lei nº 13.241/01, o Poder Público fez constar nos editais, desde o início do processo, todos os critérios necessários tanto ao julgamento objetivo da licitação, quanto para a efetiva prestação dos serviços de transporte coletivo público de passageiros na cidade de São Paulo, nos moldes concebidos para o Sistema Interligado.

O contrato de concessão, por exemplo, detalha o seu objeto em quatro atividades principais, quais sejam, a) o serviço de operação de transporte coletivo público de passageiros no Subsistema Estrutural, b) o serviço de operação de transporte coletivo público de passageiros em parcela do Subsistema Local, c) a participação no serviço de transporte coletivo público de passageiros na Área Central e d) o serviço de operação dos equipamentos de transferência; dispõe sobre as competências institucionais do Poder Público, inclusive, deixando claro que compete à Secretaria Municipal dos Transportes o planejamento e delegação, a regulação e a gestão econômico-financeira; a forma de prestação do serviço de transporte coletivo público de passageiro; os deveres da concessionária; as penalidades; a forma de remuneração pelos serviços; os direitos e obrigações dos usuários; o prazo; as condições de utilização dos bens públicos; da reversibilidade dos bens; etc.

E, ao tratar especificamente da regulação, o referido contrato reitera que constitui dever do Poder Público coordenar, supervisionar e fiscalizar as concessões, as permissões, as autorizações e os contratos de prestação de serviços de transporte coletivo de passageiros; aplicar penalidades legais, regulamentares e contratuais às concessionárias e permissionárias; definir parâmetros e padrões técnicos para a prestação de serviço adequado, considerando as especificidades de cada modalidade e de cada contrato ou instrumento de outorga e fiscalizar as atividades auxiliares, complementares ou decorrentes dos serviços outorgados (vide: Cláusula Segunda – Das Competências Institucionais, itens 2.2.7, 2.2.10 e 2.2.16).

Há que se frisar que essas regras decorrem claramente da Lei nº 8.987/95, a qual determina que as concessões e permissões sujeitar-se-ão à fiscalização pelo poder concedente e, também, que incumbe ao poder concedente tanto regulamentar o serviço e fiscalizar permanentemente a sua prestação, quanto aplicar as penalidades regulamentares e contratuais (arts. 3º e 29, inc. I).

Segundo apontado anteriormente, a fiscalização da prestação dos serviços é realizada pela SPTrans com base na Lei nº 13.241/01 (art. 29, inc. II), a partir dos critérios técnicos e operacionais constantes do Regulamento de Sanções e Multas – RESAM, editado pela

Secretaria Municipal de Transportes⁵. Essa norma disciplina as sanções e multas aplicáveis aos delegatários do serviço de transporte coletivo urbano de passageiros do Município de São Paulo e, também, estabelece o Regimento Interno das Comissões de Julgamento de Recursos de autos de infrações lavrados em decorrência de sanções e multas previstas no RESAM.

O descumprimento das regras fixadas tanto na Lei quanto nos contratos, por parte dos operadores do Sistema, pode acarretar na aplicação das seguintes sanções: advertência escrita, multa contratual, apreensão do veículo, afastamento de funcionários, intervenção (no caso de concessão), rescisão do contrato e, por fim, a declaração de caducidade da concessão (art. 35, inc. I a VII).

As sanções são classificadas de acordo com os padrões de **qualidade, eficiência e segurança** em leves, médias, graves e gravíssimas, sendo que para cada nível de infração o RESAM fixa um valor de multa, o qual pode ser multiplicado no caso de reincidência. São considerados padrão de qualidade, por exemplo, trafegar desrespeitando a capacidade máxima legal de lotação do veículo (Q-L05), veículo com falta de limpeza interna (Q-M04); de eficiência, permitir ou exercer qualquer tipo de comércio no interior do veículo ou nos pontos terminais (E-L08), deixar de efetuar a cobrança da tarifa vigente ou cobrar valores diferenciados não autorizados no transporte de passageiros, ressalvadas as exceções de gratuidade previstas em Lei ou previamente autorizadas pela SPTrans (E-G26); e de segurança, veículo estacionado ou parado afastado do meio-fio obrigando os passageiros a embarcarem ou desembarcarem na pista de rolamento (S-G51), deixar usuário utilizar o painel ou tampa do motor dianteiro como assento, bem como viajar no posto do motorista ou do cobrador ou em local não permitido (S-GR27).

Pode se dizer, em suma, que a fiscalização é uma das atribuições do Poder Público de maior importância na gestão do Sistema, pois busca garantir a boa qualidade dos serviços.

Qualidade do Transporte Público do Município de São Paulo

Garantir a boa qualidade dos serviços públicos prestados é um dos principais objetivos da delegação dos serviços públicos, segundo dispõe a Lei nº 13.241/01.

Portanto, é evidente a necessidade de se compreender, neste estudo, a atual qualidade dos serviços de transporte público de ônibus no município de São Paulo.

⁵ Portarias SMT de nº 085/02; 111/03; 097/05 e 168/07 (a última alterada pelas Portarias nº 027/08, 129/08, 086/09, 088/10, 029/12, 042/13 e 003/14).

A SPTrans possui um processo de avaliação dos serviços das operadoras do STCUP-SP, que prevê a adoção de um Índice de Qualidade do Transporte – IQT, com o objetivo definir parâmetros de medição, análise e melhoria do desempenho destas operadoras. Este processo iniciou-se em 2011. Conforme documentação disponibilizada pela SPTrans, o IQT é composto por um conjunto de indicadores associados a categorias dos principais processos de produção dos serviços de transporte. Estas categorias são ponderadas, a fim de se obter que são ponderadas. A Figura 01 apresenta-se os indicadores associados às respectivas categorias de avaliação, que compõe o IQT.

Figura 1 - Composição do Índice de Qualidade do Transporte (IQT) da SPTrans



Fonte: SPTrans, 2014.

O resultado do Índice de Qualidade do Transporte – IQT é avaliado tendo como parâmetro o desempenho do conjunto das empresas operadoras do STCUP-SP. A intenção é garantir que aquelas que apresentarem resultados inferiores empreendam esforços para atingir o nível dos demais, elevando assim o resultado do desempenho do Sistema de Transporte. O resultado do Índice de Qualidade do Transporte – IQT é classificado como ótimo, bom, regular ou ruim.

Na tabela 02, apresenta-se o resultado do IQT no período de julho de 2013 a março de 2014. Percebe-se que os resultados dos indicadores construídos pela SPTrans apontam a baixa qualidade do transporte público prestado nos dois subsistemas, mas especialmente pelos permissionários. Avaliando o 6º ciclo de avaliação, que vai de julho a dezembro de 2013, e os primeiros meses de 2014 (janeiro a março), a grande maioria dos operadores do sistema estão na categoria ruim, sendo seguidos de regular e bom. Apenas a Via Sul, na área 5, no mês de janeiro de 2014 teve IQT considerado ótimo.

Tabela 2 – Resultado do IQT no período de 2013 a março de 2014

Regime de Contratação	Área	Consórcio	Empresas	6º Ciclo de avaliação	7º Ciclo de avaliação - JAN/JUN 2014*		
				JUL/DEZ 2013	JAN/14	FEV/14	MAR/14
Concessão	1	BANDEIRANTE	GATO PRETO	66,19	69,41	63,80	62,14
			SANTA BRIGIDA	63,78	63,87	61,55	56,90
	2	SAMBAÍBA	SAMBAIBA	70,54	66,93	70,72	63,09
	3	PLUS	VIP TRANSP. URBANO	65,98	66,46	66,59	59,42
			EXPANDIR	69,87	70,60	57,80	60,79
	5	VIA SUL	VIA SUL	60,43	55,61	54,91	55,64
	6	UNISUL	VIP TRANSP. URBANO	61,26	79,45	68,46	63,97
			TUPI	62,69	62,03	63,22	60,89
			MOBIBRASIL	62,80	70,25	69,77	74,69
			CIDADE DUTRA	54,64	55,30	62,30	57,51
	7	SETE	TRANSKUBA	73,75	71,05	68,12	70,73
			CAMPO BELO	66,92	68,65	65,81	64,94
			GATUSA	69,93	75,73	73,09	68,42
			VIP TRANSP. URBANO	59,08	68,97	61,16	57,56
8	SUDOESTE	GATO PRETO	66,50	64,90	62,99	62,35	
		TRANSPPASS	68,89	62,27	62,90	63,65	
Permissão	1	TRANSCOOPER/FENIX	TRANSCOOPER	64,45	63,18	62,36	59,77
			FÊNIX	52,93	54,86	53,00	49,65
	2	TRANSCOOPER/FENIX	TRANSCOOPER	64,46	66,46	63,16	63,06
			FÊNIX	52,80	48,31	54,38	52,17
	3	ALIANÇA	PAULISTANA	57,82	59,92	59,74	61,45





		PAULISTANA	ALIANÇA	46,58	48,58	50,01	50,06
	4	TRANSCOOPER	TRANSCOOPER	54,20	52,43	56,41	55,06
	5	ALIANÇA/COOPERPEOPLE	COOPERTRANSE	71,62	72,08	74,98	73,23
			ALIANÇA	59,24	57,05	58,77	63,81
	6	AUTHO PAM	COOPER PAM	59,51	57,86	60,70	55,85
			COOPER LIDER	59,94	58,78	59,33	56,14
	7	AUTHO PAM	COOPER PAM	60,18	56,40	61,21	59,40
	8	UNICOOPERS/COOPERALFA	COOPERALFA	66,96	68,08	69,77	73,07
			UNICOOPERS	62,77	61,54	57,17	66,44

Fonte: SPTrans, 2014.

*Resultados parciais sujeito a revisão até o fechamento do ciclo de avaliação.

** Área 4 - Concessão sob regime de contratação emergencial, sujeita a controles específicos.

Legenda

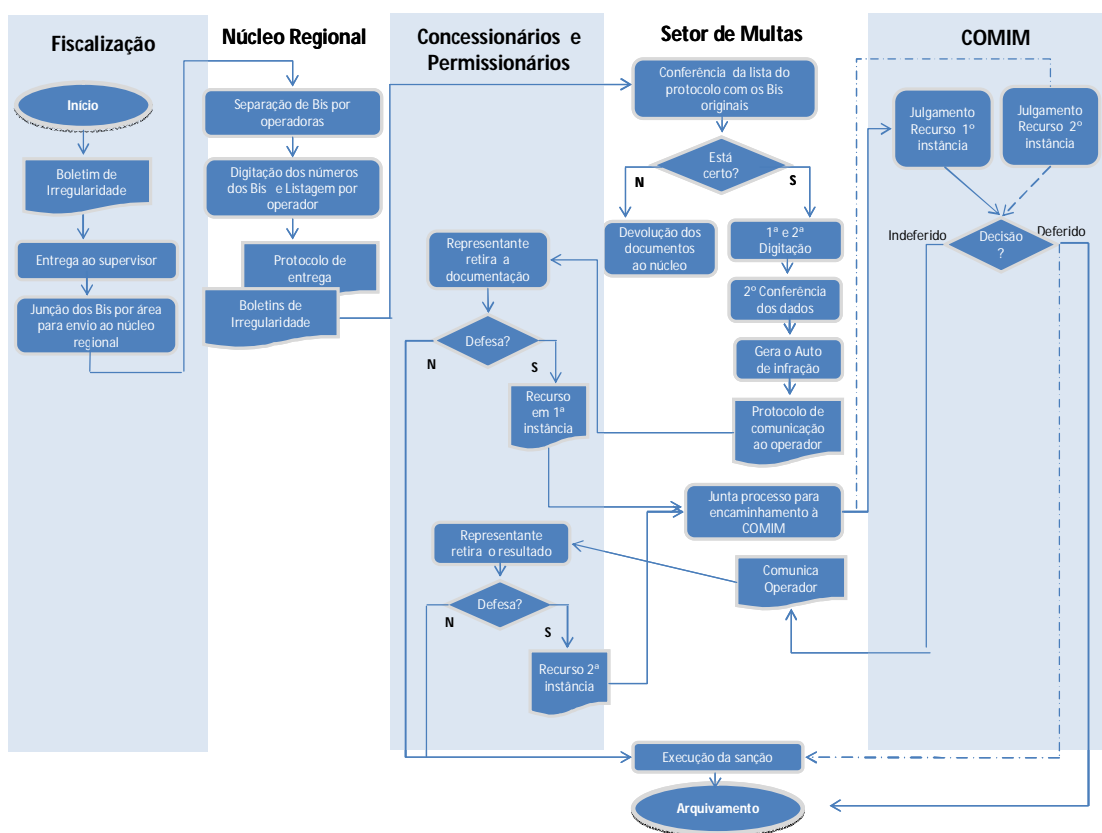
	Ótimo (Acima de 77)
	Bom (De 70 a 76,99)
	Regular (De 62 a 69,99)
	Ruim (Abaixo de 61,99)

IV.3 - Atual Processo Administrativo de Multas

Nesta seção descreve-se o fluxo do processo administrativo da multa, que aborda desde a autuação pelo fiscal até o julgamento dos recursos interpostos pelas Comissões de julgamento e execução da sanção.

O texto e a figura 02 a seguir apresentam as atividades realizadas ao longo do processo, a sua sequência de execução e quem as realiza.

Figura 2 - Atual Processo Administrativo de Multas



Fonte: Elaborado pelos autores.

Como já abordado anteriormente, a aplicação de penalidades aos concessionários e permissionários que operam o sistema de transporte coletivo por ônibus do município de São Paulo é disciplinada pelo Regulamento de Sanções e Multas – RESAM, instituído pela Portaria 168/07 da Secretaria Municipal de Transportes. De acordo com a normativa, estão previstas sanções decorrentes do descumprimento das obrigações do contrato de concessão ou termo de permissão do serviço de transporte coletivo urbano de passageiros do município.

O RESAM estabelece penalidades específicas com punições proporcionais à gravidade da infração cometida pelo operador, segundo os padrões de eficiência, qualidade e segurança.

O processo de autuação tem início com a emissão da multa pelo agente fiscal da SPTrans quando constatada, em campo, qualquer infração do operador por descumprimento às normas contratuais estabelecidas pelo RESAM. O agente anota a irregularidade e elabora a autuação em um bloco de papel, o Boletim de Irregularidade (BI).

Cada agente tem um talão próprio com um número de identificação que leva sua assinatura. Neste formulário, o fiscal preenche campos, como o prefixo dos veículos, a linha e o sentido do ônibus, a data e hora da infração, código correspondente à infração, além de uma breve descrição da multa.

Ao final do turno o agente reúne os BIs preenchidos e entrega-os ao supervisor, que os envia para o núcleo regional da área. São cinco núcleos regionais, que têm a atribuição de juntar os boletins recebidos dos fiscais e encaminhá-los ao setor de multas. A equipe dos núcleos regionais insere a relação de BIs no sistema de tramitação de documentos (módulo RESAM) e emite um protocolo para entrega dos BIs ao setor de multas, contendo a lista dos documentos entregues pelos fiscais, com números e séries dos boletins.

Para notificação do concessionário ou permissionário autuado, o setor de Multas gera o Auto de Infração (AI). O preenchimento incorreto ou a falta de informações/dados no BI podem implicar na nulidade do auto. Portanto, os BIs recebidos do núcleo são conferidos, digitados e redigitados no sistema RESAM o qual faz outra conferência dos dados digitados. Somente depois da dupla checagem é gerado o auto de infração pelo sistema.

Tal como é hoje, a etapa do processo de digitação e conferência envolve dois funcionários da SPTrans. O primeiro confere as informações do boletim e se não verificar nenhuma incoerência dos dados, faz a digitação. Em seguida, o segundo digitador faz nova conferência dos dados do boletim de irregularidade e a digitação, caso não constate nenhuma desconformidade.

Após a segunda digitação, o sistema faz o processamento das informações e a conferência eletrônica dos dados. Se houver erros, o sistema fornece um relatório de inconsistência e os BIs são devolvidos à área emitente. Se as informações estiverem corretas, são gerados o Auto de Infração e o protocolo com a relação das multas por operador para comunicação. No entanto, o sistema não gera o Auto de Infração (AI) automaticamente, depende de um “comando” do funcionário autorizado da SPTrans.

Antes de dar prosseguimento às demais etapas do fluxo, convém retomar a fiscalização e o fluxo da multa por descumprimento de partida, que até esta etapa segue um trâmite diferente.

A fiscalização do cumprimento das partidas por faixa horária (G48) não é regular e é feita por amostragem ou denúncias. Quando a SPTrans recebe reclamações ou é acionada por algum órgão que questiona a saída ou superlotação em determinada linha, um fiscal é deslocado para esta função. O fiscal faz o controle de frequência das partidas por faixa horária, em papel denominado Ficha de Verificação de Frequência de Linha (VFL), em que o fiscal anota o horário das chegadas e partidas em um intervalo de 1 hora durante todo o período de operação. Ao final do dia, ele entrega o relatório ao supervisor, que o envia para o núcleo.

No núcleo, um funcionário confere e digita as informações do formulário VFL e insere esses dados no sistema RESAM. O sistema gera um relatório demonstrativo de descumprimento de partidas, fazendo o cruzamento do número de partidas programadas por faixa horária e o número de partidas realizadas. Importante destacar que este relatório não configura a multa propriamente dita, trata-se de um relatório gerencial. Daí em diante, o fluxo é o mesmo do BI: o demonstrativo de partida é enviado ao setor de multas e lá os dados são novamente conferidos e só então é gerado o Auto de Infração.

O passo seguinte é dar ciência ao operador. Diariamente, um representante de cada concessionário ou permissionário deve comparecer ao setor de multas para retirar a sua comunicação. O prazo para comunicação da atuação ao operador, segundo o RESAM é de 30 (trinta) dias subsequentes à data da ocorrência. A comunicação é feita atualmente em média dois dias depois da multa aplicada (em julho de 2014).

O operador autuado é notificado por meio de um protocolo de duas vias que contém a relação de todas as multas aplicadas. Ele assina e devolve uma via ao setor de multas, para controle dos prazos pela SPTrans. Além do protocolo, o representante leva os Autos de Infração em três vias. Isto porque, para cada via do Auto de Infração gerado, o sistema emite um código de barras. Uma destina-se ao arquivo do operador e as outras duas, servirão, mais tarde, para sinalizar o recurso (1ª e 2ª instância) por meio de código de barras, conforme será detalhado mais adiante.

A data de entrega dos Autos de infração é digitada no sistema RESAM, que fará a contagem dos prazos para apresentação de recurso. O operador autuado pode apresentar defesa à penalidade que lhe foi atribuída por escrito, em até 10 (dez) dias, contados a partir do primeiro dia útil após ser comunicado da multa pela SPTrans.

A não interposição de recurso pelo operador implica na aplicação da sanção e desconto do valor da respectiva multa na remuneração devida ao operador. No entanto, o operador opta majoritariamente por recorrer às multas que recebe. O número de recursos aproxima-se da totalidade das multas emitidas.

Quando deseja apresentar recurso, o concessionário ou permissionário deve entregar ao setor de multas, a segunda via do Auto de Infração juntamente com a justificativa de defesa endereçada à Comissão de Julgamento de Multas. Quando a via do AI é recebida pelo setor de multas, o código de barras é passado no leitor e o sistema grava que aquele processo tem recurso e não desconta o valor da multa da remuneração do operador, desde que tenha sido entregue no prazo permitido.

Uma vez o recurso registrado, o sistema realiza por sorteio eletrônico às COMIMs que irão receber os processos para apreciação e julgamento. A partir do registro do recurso, a COMIM consegue visualizar os processos e a quantidade de recursos interpostos.

Para o julgamento é enviado o processo físico para a COMIM, montado pelo setor de Multas. Abre-se uma pasta, imprime-se o Auto de Infração, junta-se o BI original e a defesa escrita apresentada pelo operador. Na capa é fixada uma etiqueta gerada pelo sistema, com o número do Auto de Infração, o código de barras correspondente, a instância do recurso e a indicação da COMIM a qual o processo será designado. O transporte das pastas contendo todos os documentos relativos à multa do setor de multas para o prédio da COMIM é feito por um funcionário da SPTrans.

As Comissões de Julgamento de Multas – COMIM são órgãos colegiados instituídos pelo Secretário Municipal de Transportes para apreciar e julgar os processos das penalidades aplicadas aos concessionários e permissionários por descumprimento do RESAM. Estão sob a supervisão da Assessoria Jurídica de Sanções e Multas (AJSM), a quem compete regular o funcionamento das comissões, definindo, por exemplo, o calendário das sessões e número de comissões necessárias.

A composição das Comissões é definida pelo Secretário de Transportes através de uma Portaria. Cada comissão é composta por 5 membros titulares e seus respectivos suplentes, sendo que desses, três são representantes indicados pela SPTrans e os outros dois são representantes dos operadores do sistema: 1 membro representa as empresas concessionárias e outro os permissionários. Atualmente existem 10 comissões de julgamento em funcionamento.

As Comissões se reúnem pelo menos uma vez por semana, com quórum mínimo de 3 membros, de acordo com estabelecido pelo Regimento Interno das COMIM.

Os recursos constantes da pauta de julgamento são apreciados de acordo com a ordem cronológica de interposição. Depois de serem distribuídos, os recursos são analisados por cada membro julgador que dá o seu voto individual.

O resultado do julgamento, obtido pela maioria dos votos, é inserido no sistema através da leitura do código de barras. Primeiro, faz-se a separação manual das pastas por resultado: procedente, improcedente ou parcialmente cancelado. Depois, um funcionário seleciona a categoria de resultado no sistema que ele deseja registrar e, então, passa o código de barras da pasta no leitor que corresponde ao tipo de resultado selecionado. Esta é a forma encontrada para ganhar tempo no registro das decisões.

Para cada sessão de julgamento é gerada uma ata com o anexo pelo sistema RESAM, um documento que contém o extrato de todos os processos julgados por operadora e o resultado de cada processo. O setor de multas é comunicado dos processos julgados por email, mas para visualização do resultado o funcionário deve abrir a pasta da COMIM armazenada em uma rede de compartilhamento. Posteriormente, a ata e o extrato são enviados impressos na pasta do processo para comunicação ao operador.

Em caso de deferimento de recurso em 1ª instância, o processo administrativo da multa é arquivado. Caso o recurso seja negado pela Comissão e o operador discorde da decisão, pode apresentar novo recurso contra o resultado apresentado pela Comissão.

Então, todo o processo de comunicação é repetido. O setor de multas notifica a decisão da COMIM ao operador por meio de protocolo. O representante do operador assina e devolve a segunda via ao setor de multas e mais papéis são anexados ao processo e vão para a “pastinha”. Após o operador apresentar a defesa em 2ª instância, o processo é encaminhado para novo julgamento.

A Portaria SMT nº 042/13 estabelece que o prazo de 10 dias úteis para interposição de recurso em segunda instância, contados a partir do primeiro dia útil subsequente da data da comunicação da decisão ao operador autuado. O recurso em segunda instância deve ser endereçado diretamente ao Secretário Municipal de Transportes e não mais a COMIM, que designará uma comissão especial para proferir decisão sobre o recurso.

Se esta Comissão decide pelo deferimento do recurso, o processo segue para arquivamento. No entanto, se ao término do processo, a Comissão não acatar o recurso interposto em segunda instância, a sanção da multa será aplicada e o delegatário terá o valor

descontado da sua remuneração. Contudo, esse desconto não é automático. Depois que os processos são julgados, o sistema gera relatórios com os valores a serem descontados da remuneração de cada empresa. Um funcionário do setor de multas faz várias conferências dos dados, para evitar que não haja desconto indevido e os envia para o setor financeiro para a realização do desconto da remuneração do operador.

Quando há apresentação de recursos de 1ª e 2ª instância, a execução de uma sanção leva em torno de 2 a 3 meses, a partir da geração do Auto de Infração.

IV.4 - Análise dos dados quantitativos referentes ao processo de multas

As multas são consideradas o principal instrumento da fiscalização para melhoria da qualidade do serviço prestado, ao contribuir para inibição das más condutas dos operadores. Analisou-se as multas emitidas pela SPTrans e os recursos interpostos pelos operadores, visando compreender seu impacto para a eficiência do sistema de transporte coletivo de passageiros do município de São Paulo.

A análise foi feita a partir das quantidades de multas aplicadas; dos valores que elas representam; da gravidade das multas estabelecidas pelo RESAM; da concentração dos códigos autuados, bem como, da quantidade de recursos interpostos ao processo administrativo da multa.

As análises quantitativas foram feitas com base nos dados disponibilizados pela SPTrans, no período compreendido entre 2011 e 2013. Foi possível obter apenas alguns dados de 2014, sendo que considerou-se relevante a sua utilização. Foram também disponibilizados dados históricos dos Autos de Infração e das gravidades das multas aplicadas desde 2003.

É relevante apontar que, tendo em vista as limitações de gestão do processo administrativo de multas, que tem por ferramenta principal o papel e em menor parte o sistema RESAM em vigor, há desafios para obtenção e qualidade dos dados das multas emitidas, já que foram apresentados dados divergentes e conflitantes.

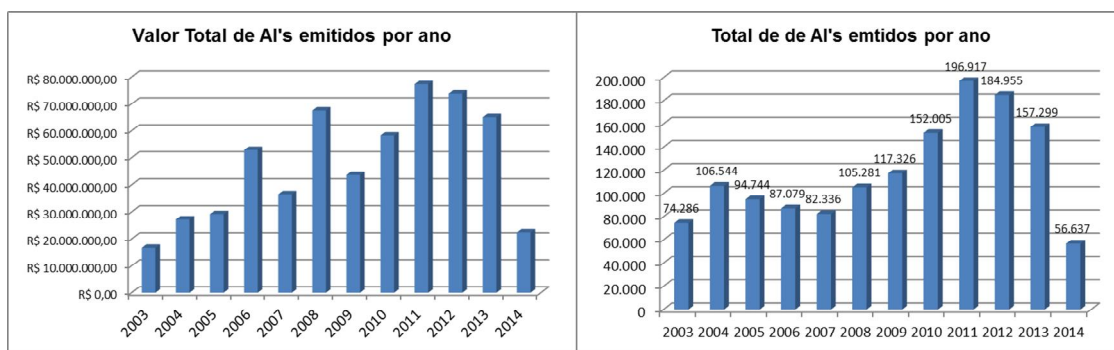
Analisando a evolução dos quantitativos de autos de infração emitidos e seus valores, pode-se perceber de forma geral uma tendência de aumento nos números de autos de infração (AI) entre 2003 a 2011, havendo uma redução após 2012.

A quantidade de AIs emitidos não possui relação direta com o valor total das multas (gráfico 01). Embora se verifique uma tendência de aumento dos valores e das quantidades de AIs emitidos até 2011, seguido de uma redução a partir de 2012, nos anos de 2006 e 2008, o

valor dos AIs é alto, enquanto o total de multas emitidas estão entre os mais baixos do período.

Isso sinaliza que em alguns anos há uma maior incidência de multas graves e gravíssimas, que possuem valores mais elevados, e em outros há a predominância de multas leves e médias, fazendo que não haja uma relação direta entre quantidade de multas e valores emitidos.

Gráfico 1 - Histórico da quantidade de Autos de infração emitidos e valores de 2003 a 2014

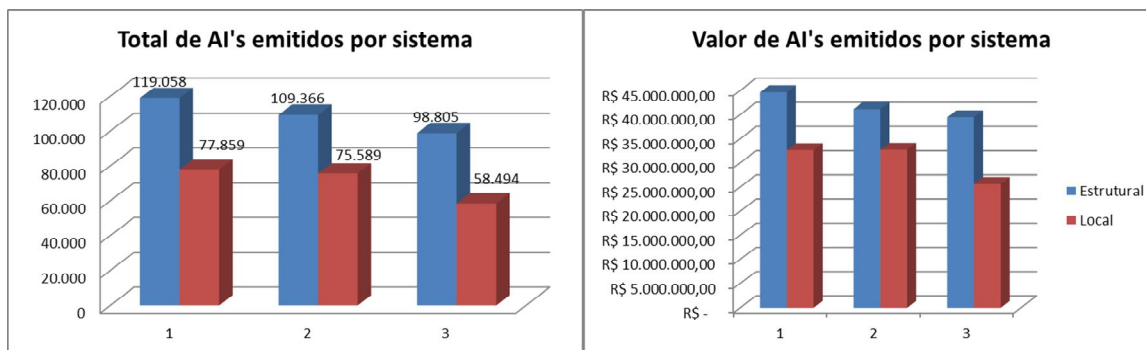


Fonte: Elaborado pelos autores (Dados: SPTrans, 2014).

Contabilizando o total de AI's emitidos pela SPTrans desde a assinatura dos contratos de concessão e permissão, tem-se 1.415.409 AI's e o valor de R\$ 570.507.191,58, em todo o período (2001 – 2014). Somente no ano de 2013 este valor chegou a cerca de R\$60 milhões. Entretanto, é importante relativizar estes valores, comparando-os ao total dos valores pagos pelo serviço de transporte público de São Paulo. Conforme dados do site da transparência da Secretaria de Transporte Municipal, o valor despendido no pagamento dos delegatários do sistema, em abril de 2014, foi de R\$ 519.938.445,45 (SMTP, 2014). Considerando o valor aproximado de remuneração dos operadores de R\$ 500 milhões por mês, estima-se o pagamento anual de R\$ 6 bilhões. Portanto, os valores descontados da remuneração dos operadores em virtude das multas em 2013 não chegam a 1% do pagamento deles.

Se considerados os dados dos últimos três anos, a redução na quantidade de AI's emitidos foi da ordem de 20% enquanto o valor descontado da remuneração dos delegatários ficou próximo a 15%, quando comparados os anos de 2011 e 2013 (gráfico 02). A redução no número de AIs foi mais expressiva no subsistema local, representando cerca de 25%, enquanto no estrutural foi de 17%.

Gráfico 2 - Total de AI's emitidos e respectivos valores de 2011 a 2013 por subsistema



Fonte: Elaborado pelos autores (Dados: SPTrans, 2014).

Em relação à gravidade de multas, é possível perceber que até 2005 havia uma maior concentração das infrações médias, sendo que a partir de 2006 é estabelecido um certo padrão com maior número de multas graves, em torno de 60% do total, seguidas das de gravidade média, gravíssimas e leves (tabela 03).

Tabela 3 – Gravidade das multas emitidas entre 2003 a 2014

	LEVE	MÉDIA	GRAVE	GRAVÍSSIMA	TOTAL
2003	4% 3.452	53% 39.845	33% 24.735	8% 6.254	100% 74.286
2004	3% 3.398	52% 55.900	36% 38.928	7% 8.121	100% 106.347
2005	2% 2.131	57% 54.324	29% 27.789	11% 10.479	100% 94.723
2006	3% 2.793	22% 19.972	56% 49.143	17% 15.171	100% 87.079
2007	2% 2.347	23% 19.067	59% 48.881	14% 12.041	100% 82.336
2008	6% 6.646	25% 26.322	55% 58.134	13% 14.179	100% 105.281
2009	6% 8.174	22% 26.280	57% 67.583	13% 15.289	100% 117.326
2010	5% 8.134	23% 35.610	60% 91.925	10% 16.335	100% 152.004
2011	5% 10.874	25% 50.878	58% 116.018	9% 19.146	100% 196.916
2012	3% 5.710	25% 47.942	61% 113.710	9% 17.593	100% 184.955
2013	3% 5.255	21% 33.341	66% 104.115	9% 14.588	100% 157.299
2014	2% 1.671	22% 12.676	63% 35.929	11% 6.361	100% 56.637
TOTAL	4% 60.585	29% 422.157	54% 776.890	10% 155.557	100% 1.415.189

Fonte: SPTrans, 2014.

Com a análise dos 15 códigos mais atuados no subsistema estrutural (concessionárias) pelos fiscais da SPTrans pode-se observar, na tabela 04 apresentada a seguir, que os códigos relacionados às multas de partida, a saber G486, G497, G168 e G179, em 2011, 2012 e 2013, representaram 43%, 51% e 59% do total de multas emitidas nos períodos, respectivamente. Há um aumento progressivo destes códigos nos anos analisados. Já no subsistema local, segundo tabela 05, os códigos referentes às multas de partida são menos significativos do cômputo geral das multas emitidas, abrangendo 18% do total de AI's nos anos de 2011 e 2012 e 22% em 2013. É importante evidenciar que estas infrações são uma das que mais impactam negativamente a qualidade dos serviços prestados, pois refletem, sobretudo, na superlotação dos ônibus e no tempo de espera dos usuários. Estes códigos são considerados no RESAM como infrações graves, sugerindo incoerência entre a gravidade da multa e sua relevância para o sistema de transporte do Município de São Paulo.

O RESAM, conforme alteração da Portaria SMT nº 027/08, estipula que no caso da infração G-48, descumprimento de partidas programadas para cada faixa horária, a penalidade seja aplicada conforme seguinte fórmula:

I - O valor da penalidade a ser aplicada será o resultado obtido conforme a seguinte fórmula:

$$\text{PENfh} = \text{MIG} \times \frac{\text{DPfh}}{\text{PPfh}}$$

PENfh = Penalidade por Faixa Horária

MIG = Valor referência da Multa de Infração Grave

DPfh = Descumprimento de Partidas por Faixa Horária

PPfh = Partidas Programadas por Faixa Horária

II - O cálculo do Valor Total da Multa no período considerado, será obtido através da seguinte fórmula:

$$\text{VTM} = (\text{PENfh1} + \text{PENfh2} + \text{PENfh3} + \dots + \text{PENfhn})$$

VTM = Valor Total da Multa (soma das penalidades por Faixa Horária).

(Cf.: Art. 12, Portaria SMT nº 027/08)

Exemplificando: no caso de se ter 10 partidas programadas por faixa horária e ter sido descumpridas 5 partidas, o valor da penalidade nesta faixa horária será de apenas R\$ 180,00, pela retirada de 5 ônibus de circulação, o que impacta fortemente na qualidade do serviços prestado como já apontado. Assim sendo, a fórmula contida no RESAM define uma redução no valor da multa nos casos de G-48, em relação ao valor da penalidade grave (R\$ 360,00), e ainda determina que não haja valor diferenciado por reincidência desta infração. Acredita-se

⁶ G 48 - Descumprir o número de partidas programadas para cada faixa horária.

⁷ G 49 - Descumprir o intervalo programado, conforme determinado pela SMT ou SPTrans.

⁸ G 16 - Antecipar, retardar ou deixar de cumprir partida programada de veículo adaptado para pessoa deficiente.

⁹ G 17 - Deixar de cumprir a primeira ou a última partida, conforme estabelecido pela SPTrans.

que estas determinações para G-48 não desestimulam a má prática do operador do sistema em retirar alguns veículos da operação.

Em relação ao restante dos 15 códigos mais atuados, tanto no subsistema estrutural quanto no local, percebe-se que há de certa forma, uma homogeneidade entre os códigos nos anos analisados, sendo que todos os demais códigos representam somente cerca de 20% dos autos de infração emitidos às concessionárias e 35% para aos permissionários. Isso indica que há um padrão conhecido de infrações, sobretudo no subsistema estrutural. Ao comparar a listagem dos 15 códigos mais atuados entre os subsistemas, pode-se observar uma divergência nas principais infrações cometidas entre concessionários e permissionários.

Tabela 4 – Os 15 códigos mais atuados do Subsistema Estrutural

CÓDIGO	DESCRIÇÃO	2011		2012		2013	
		%	% acumul	%	% acumul	%	% acumul
G48	Descumprir o número de partidas programadas para cada faixa horária.	25%	25%	27,5%	27%	26,9%	27%
G49	Descumprir o intervalo programado, conforme determinado pela SMT ou SPTrans.	12%	37%	14,2%	42%	20,8%	48%
G16	Antecipar, retardar ou deixar de cumprir partida programada de veículo adaptado para pessoa deficiente.	6%	43%	6,4%	48%	9,5%	57%
G35	Deixar de cumprir Aviso, Ofício, Intimação, Comunicação, Notificação, Carta ou prazos estabelecidos pela SPTrans.	4%	47%	3,2%	51%	4,0%	61%
M04	Veículo com falta de limpeza interna.	6%	53%	4,8%	56%	3,4%	65%
M02	Veículo com letreiro ou qualquer uma das placas de comunicação visual inexistente ou em desacordo com a linha operada.	3%	56%	2,9%	59%	2,8%	67%
M48	Motorista fazendo uso em trânsito de sistema de telefonia celular, fone de ouvido, viva-voz ou manter instalado rádio de comunicação (PX, PY), ou qualquer outro sistema de comunicação não autorizado pela SPTrans.	2%	58%	3,0%	62%	2,7%	70%
GR37	Conduzir o veículo de modo a comprometer a segurança dos usuários ou de terceiros.	3%	61%	3,2%	65%	2,4%	72%
GR09	Veículo avariado ou sem combustível, estacionado ou parado por mais de 60 minutos, aguardando socorro mecânico.	2%	63%	2,2%	67%	2,2%	75%
L13	Veículo com sistema de iluminação ou sinalização interna ou externa inoperante, com defeito, em mau estado de conservação ou inexistente.	5%	68%	1,9%	69%	1,9%	76%
G21	Deixar de trafegar por corredores exclusivos, faixas de rolamento seletivas ou segregadas não obedecendo à determinação da SPTrans.	3%	71%	2,1%	71%	1,9%	78%
G17	Deixar de cumprir a primeira ou a última partida, conforme estabelecido pela SPTrans.			3,0%	74%	1,9%	80%
M43	Veículo trafegando com faróis baixos apagados nos corredores exclusivos, faixas de rolamento seletivas ou segregadas, estações ou Terminais de Transferência.	4%	74%	2,5%	77%	1,9%	82%
G50	Qualquer um dos componentes da tripulação do veículo abandonar posto de serviço.	2%	77%	0,0%	77%	1,3%	83%
G06	Ultrapassar outro veículo de transporte em operação de embarque e desembarque nos pontos do itinerário.	0%	77%	1,6%	78%	1,2%	85%
M35	Deixar de afixar documento de identificação funcional em local determinado pela SMT ou SPTrans.	2%	79%	0,0%	78%	0,0%	85%
M01	Veículo ou equipamento em mau estado de conservação ou em desacordo com o determinado pela SPTrans, no que se refere à padronização de identidade visual, tais como: dimensões, localização e cores da pintura, lay-out interno, placas, legendas, números, prefixos e demais inscrições, inclusive, de publicidade ou qualquer outro item de comunicação visual.	2%	81%	1,5%	80%	0,0%	85%
Demais Códigos		19%	100%	20,0%	100%	15,3%	100,00%

Tabela 5 - Os 15 códigos mais atuados do Subsistema Local

CÓDIGO	DESCRIÇÃO	2011		2012		2013	
		%	% acumul	%	% acumul	%	% acumul
G48	Descumprir o número de partidas programadas para cada faixa horária.	11%	11%	12%	12%	11%	11%
M48	Motorista fazendo uso em trânsito de sistema de telefonia celular, fone de ouvido, viva-voz ou manter instalado rádio de comunicação (PX, PY), ou qualquer outro sistema de comunicação não autorizado pela SPTrans.	7%	18%	9%	21%	9%	20%
G04	Veículo sem cobrador ou auxiliar, exceto com autorização da SPTrans.	5%	22%	8%	29%	9%	29%
G16	Antecipar, retardar ou deixar de cumprir partida programada de veículo adaptado para pessoa deficiente.	3%	25%	2%	31%	6%	35%
G49	Descumprir o intervalo programado, conforme determinado pela SMT ou SPTrans.	4%	29%	4%	35%	5%	39%
GR37	Conduzir o veículo de modo a comprometer a segurança dos usuários ou de terceiros.	5%	34%	5%	40%	4%	44%
G60	Permitir o embarque ou desembarque de passageiros fora do ponto determinado, exceto os casos previstos em Lei.	5%	38%	4%	43%	3%	47%
M40	Veículo com o cinto de segurança inoperante, com defeito, em mau estado de conservação, inexistente ou não sendo utilizado pelo condutor.	3%	41%	3%	47%	3%	50%
G35	Deixar de cumprir Aviso, Ofício, Intimação, Comunicação, Notificação, Carta ou prazos estabelecidos pela SPTrans.	4%	46%	4%	51%	3%	53%
G15	Veículo com falta de limpeza externa.	3%	49%	3%	54%	3%	56%
L13	Veículo com sistema de iluminação ou sinalização interna ou externa inoperante, com defeito, em mau estado de conservação ou inexistente.	3%	52%	3%	56%	3%	59%
M04	Veículo com falta de limpeza interna.	2%	54%	2%	58%	2%	61%
M43	Veículo trafegando com faróis baixos apagados nos corredores exclusivos, faixas de rolamento seletivas ou segregadas, estações ou Terminais de Transferência.	2%	57%	0%	58%	2%	64%
M01	Veículo ou equipamento em mau estado de conservação ou em desacordo com o determinado pela SPTrans, no que se refere à padronização de identidade visual, tais como: dimensões, localização e cores da pintura, lay-out interno, placas, legendas, números, prefixos e demais inscrições, inclusive, de publicidade ou qualquer outro item de comunicação visual.	0%	57%	2%	61%	2%	66%
G05	Veículo permanecer estacionado ou parado no ponto do itinerário após o embarque ou desembarque de passageiros.	0%	57%	2%	63%	2%	68%
M35	Deixar de afixar documento de identificação funcional em local determinado pela SMT ou SPTrans	4%	60%	3%	65%	0%	68%
G11	Permitir ou veicular propaganda, publicidade, campanha ou anúncio que não seja previamente autorizada pela SMT ou SPTrans.	4%	65%	0%	65%	0%	68%
Demais Códigos		35%	100%	35%	100%	32%	100%

Fazendo a análise dos recursos de 1ª e 2ª instâncias recebidos das operadoras do sistema, quase a totalidade dos AI's emitidos são recursados em 1º instância, havendo em 2014, até o mês de junho, uma considerável redução com 50% recursados na primeira instância. Já os recursos de 2º instância, de forma inversa, vêm aumentando percentualmente. Em 2011, somente 26% dos AI's emitidos foram recursados em 2º instância. Em 2013, este percentual passou a 55% dos AI's emitidos no ano (tabela 06).

Tabela 6 - Recursos de 1ª e 2ª Instância recebidos dos operadores do sistema

Anos	Qtidade de AI's emitidos	Recursos			
		1º Instância		2º Instância	
		Qtidade	% do total de AIs	Qtidade	% do total de AIs
2011	196.917	184.815	94%	50.776	26%
2012	184.955	182.400	99%	66.495	36%
2013	157.399	155.424	99%	86.730	55%
2014 (6 meses)	113.274	56.656	50%	20.156	18%

Fonte: Elaborado pelos autores (Dados: SPTrans, 2014).

Os dados corroboram a afirmação do Termo de Referência acerca da existência de uma “cultura de recurso de multa” entre os operadores do sistema, que sobrecarrega a SPTrans, sobretudo as COMIMs, implicando em um grande número de comissões para julgar a quantidade de recursos. Este abuso do direito recursal ocorre principalmente porque os descontos na remuneração provenientes das multas só podem ser aplicados após o julgamento final do recurso de 2º instância e, portanto, são postergados, gerando capital de giro para as empresas operadoras do sistema.

IV.5 - Diagnóstico do Problema

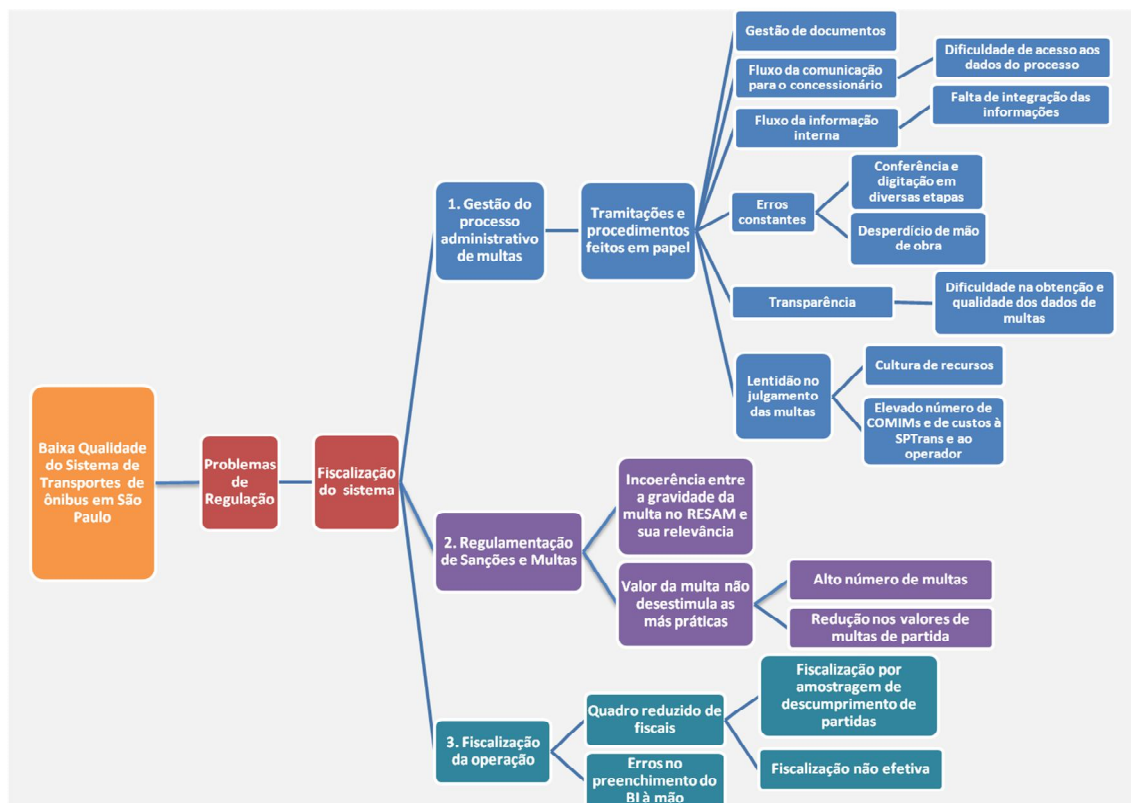
A elaboração do diagnóstico do processo de autuação da SPTrans foi formulada a partir da compreensão do processo atual administrativo das multas, da análise das características das multas emitidas e dos recursos interpostos, dos problemas elencados no Termo de Referência e das entrevistas realizadas com a equipe das diversas áreas da SPTrans. Notou-se que muitas ferramentas e procedimentos podem ser melhorados, enquanto outros devem ser descontinuados. Foi realizado um mapeamento dos problemas relacionadas ao processo administrativo de multas, procurando demonstrar de que forma eles impactam no

resultado do processo de gestão do sistema de transporte coletivo sob responsabilidade da SPTrans, bem como, justificar a necessidade de modernização.

Algumas dos problemas já se encontravam em destaque no Termo de Referência. Outros, foram identificados pelo grupo, que contou com a colaboração dos funcionários da SPTrans que possuem *expertise* no assunto e experiência acumulada suficiente para, em muitas vezes, até propor soluções para tais problemáticas.

A figura 03 apresenta o diagnóstico do problema, agrupando os problemas em grandes temáticas, que possuem causas comuns.

Figura 3 - Diagnóstico do Problema



Fonte: Elaborado pelos autores.

Baixa qualidade do serviço prestado

O transporte público sobre pneus é o principal meio de deslocamento de uso coletivo do município de São Paulo. Com uma frota de aproximadamente de 15 mil veículos, o sistema transporta diariamente cerca de 6 milhões de passageiros. Apesar de sua importância, o sistema de transporte coletivo do município apresenta problemas de desempenho e prejudica milhares de pessoas que dependem da prestação desse serviço. De acordo com o Índice de Qualidade de Transporte (IQT), exposto anteriormente, o serviço é classificado como ruim, o que é compatível com as reclamações da população, expostas diariamente nos meios de comunicação, sobre atrasos, superlotação dos ônibus, má conservação dos veículos e má conduta dos motoristas, dentre outros.

A Secretaria Municipal de Transportes é o órgão público responsável pela gestão deste serviço, enquanto a SPTrans tem a competência de fiscalizar a operação dos concessionários e permissionários que executam os serviços de transporte municipal, de modo a zelar pela qualidade dos serviços prestados. Cabe à empresa garantir a qualidade na prestação deste serviço, observando critérios que garantam a eficiência, segurança e comodidade dos passageiros.

No entanto, foram constatados problemas no que se refere à fiscalização, mais especificamente relativos à gestão do processo administrativo das multas; à regulamentação de sanções e multas (RESAM); e à execução da fiscalização em campo. Pelo alto número de infrações registradas e pela gravidade das multas atribuídas aos concessionários e permissionários, pode-se perceber que os prestadores do serviço público de transporte não têm cumprido os padrões de eficiência, qualidade e segurança requeridos. Entende-se os operadores não estão sendo desestimulados a cometer a infração, que sob o aspecto econômico financeiro é mais conveniente ao operador pagar a multa do que fazer investimentos e/ou prestar o serviço com os padrões de eficiência exigidos pelo poder público.

1. Problema – Gestão do processo administrativo de multas

Após o mapeamento do processo administrativo de multas, pode-se afirmar que o uso do papel é a principal ferramenta deste processo. As tramitações e procedimentos são realizados quase que inteiramente de forma manual e movimentam milhares de documentos desde a emissão da multa pelo fiscal (no BI em bloco) até a apreciação dos recursos pela

COMIM. Em cada etapa do processo são gerados novos documentos são gerados e adicionados ao processo. O Termo de Referência elaborado pela SPTrans já identificava o excesso de papéis vinculados ao processo administrativo da multa, acarretando uma série de implicações negativas que comprometem o desempenho da gestão da SPTrans. Sabe-se, portanto que atualmente o Sistema RESAM é utilizado apenas em parte do processo de multas, não auxiliando: na redução do uso de papel; na melhoria e velocidade da comunicação interna; na redução das atividades da equipe envolvida neste processo, visto que não há ações automatizadas no sistema, demandando do usuário comandos para execução de qualquer ação do sistema; além de não facilitar a comunicação com o operador.

A seguir, apresenta-se o detalhamento destes problemas na gestão de documentos, na gestão do fluxo de informação com o operador e internamente, na execução de erros recorrentes, na lentidão do julgamento das multas e na transparência.

a) Gestão de documentos

Considerando o grande número de multas geradas por mês, em torno de 15 mil, e que a gestão de todos estes processos é feita em papel, pode-se verificar problemas na gestão de documentos, no armazenamento, arquivo e transporte. Formam-se pilhas de “pastinhas” e é preciso guardá-las em um local que permita resgatá-las ou consultá-las quando necessário. Além disso, como as tramitações são feitas em papel, é preciso transportar os documentos de um local para outro o que é feito por funcionários da SPTrans, comprometendo a segurança dos documentos, pois já que há risco de extravio de documentos. Em função do grande número de processos, é de se esperar a dificuldade de sua localização.

b) Gestão do fluxo da informação ao operador

A comunicação com o operador é feita pessoal e diariamente no setor de multas, tanto para a entrega dos Autos de infração e resultado dos julgamentos de multas pela SPTrans, como para o recebimento dos recursos elaborados pelos operadores. Isso implica em gasto desnecessário de tempo e de mão-de-obra do operador (o que impacta diretamente no custo operacional do sistema), da equipe da SPTrans na emissão de protocolos e demais etapas necessárias à comunicação e na organização dos processos. Resulta ainda em uma comunicação lenta e pouco eficiente, causando atrasos em todo o processo de autuação.

Toda a comunicação com os operadores precisa ser documentada e formalizada. O operador não consegue acompanhar onde e como está o processo de determinado auto de infração. Por exemplo, após entrega do recurso pelo operador, atualmente, ele não consegue

saber se este já foi encaminhado à COMIM, se está em julgamento ou se há um resultado deste julgamento. O operador consegue apenas estas informações quando é finalizada uma etapa do processo e há a entrega da comunicação por meio físico.

c) Gestão do fluxo da informação interna

Em função de o registro das informações e a tramitação de documentos serem feitas em grande parte em papel e de não haver integração entre as unidades administrativas da SPTrans pelo sistema RESAM, a transferência de dados é mais demorada e exige que se cumpram etapas desnecessárias, além de dificultar o acompanhamento do processo internamente.

O sistema RESAM, do modo como está configurado atualmente, não permite a integração dos dados entre as áreas da SPTrans, sendo necessária a utilização da pasta física e repasse de informações via e-mail e telefone para completar a comunicação. Para gerar um documento, o sistema exige a execução de um comando não automatizado por um funcionário. Após a criação do documento, as demais áreas não recebem comunicados pelo sistema que o documento foi gerado, sendo imprescindível a comunicação via e-mail e telefone. Os documentos referentes a um determinado processo administrativo de multas não estão organizados dentro do sistema de forma a facilitar sua localização e até mesmo a visualização completa do processo.

Para exemplificar, quando do recebimento do recurso interposto pelo operador, estes são entregues em papel ao setor de multas, que os registra no sistema e de lá são dirigidos para as COMIM. Os resultados dos julgamentos da COMIM são inseridos no sistema (extrato e ata), mas é necessário que algum funcionário da Comissão comunique o setor de multas por e-mail que estes dados estão no sistema. Somente após isso, os funcionários do setor de multas localizam e imprimem os documentos com os resultados atrelados a cada processo, aguardam o retorno das pastas dos processos e compõem as informações para comunicação ao operador.

d) Erros constantes

Uma vez que a aplicação das multas pelo fiscal é realizada em papel, os erros no preenchimento dos formulários são recorrentes, sendo muito comum boletins com campos não preenchidos e até mesmo a inserção de informações incorretas e/ou incoerentes, como por exemplo, o endereço errado, a identificação da linha ou prefixo do veículo incompatível com a operadora ou ainda o código RESAM da multa aplicada divergente da descrição da infração.

Estes erros invalidam o Boletim de Irregularidade e impedem que a infração seja efetivada como auto de infração.

O banco de dados da SPTrans conta com as informações referentes a quantidade de Boletins de Infração que foram registrados pelos fiscais e que, por apresentarem erros de preenchimento, não geraram autos de infração. O total destes BIs errados totalizam 106.559 da série AA e 19.277 da série AB. Relacionando estes números com os totais de BIs já emitidos, isso representa quase 10% de todas as infrações registradas pelos fiscais. Este percentual é bastante representativo e evidencia uma situação vantajosa para os operadores infratores que deixam de ser punidos.

Ademais, esses erros implicam no emprego de mão de obra somente para digitação e conferência dos dados dos Boletins de Irregularidade no setor de multas. Há impacto nos custos operacionais para a organização, especialmente no setor de multas para realizar essa função.

e) Lentidão no julgamento das multas

No passado, conforme apontado no Termo de Referência, a lentidão no processo de julgamento de multas gerou um enorme passivo de multas a serem julgadas, que acumulavam processos com mais de dois anos da autuação. Por um esforço das COMIM, a partir da gestão que se iniciou em 2013, esse passivo foi sanado e o prazo atual para encerramento do processo é de aproximadamente dois a três meses.

O atraso no julgamento das multas causou uma “cultura de recurso de multas”. Como apontado anteriormente, o operador percebeu que a apresentação dos recursos em 1ª e 2ª instância provocava ainda mais demora na execução da sanção, garantindo que ele tivesse mais tempo antes de ter o valor da infração descontado de sua remuneração, ganhando com isso capital de giro. Entende-se que os recursos passaram a ser utilizados como mecanismo de atraso no julgamento das multas. Assim, mesmo com poucas chances de deferimento pela COMIM, as empresas mantiveram o alto número de recursos interpostos.

Embora esta gestão já tenha sanado este acúmulo de processos para julgamento, verifica-se a permanência do alto número de multas recursadas. Isso pode ser explicado, em partes porque, a despeito dos prazos administrativos para apresentação de defesa, o processo ainda caminha a uma velocidade aquém da desejada, estimulando que os operadores se valham dos recursos para postergar o desconto da remuneração em virtude das multas aplicadas. Portanto, há um reflexo nos custos para o operador e para a SPTrans que deve deslocar mão de obra para compor as COMIMs.

Outra questão levantada em relação ao julgamento das multas foi a falta de prazos para apreciação pela COMIM das justificativas apresentadas. Não foi encontrado na regulamentação em vigor nenhuma norma que defina tempo determinado para que a SPTrans faça o julgamento final da multa, o que pode vir a representar um problema futuro. A falta deste dispositivo mantém o processo vulnerável a que isso volte a ocorrer por mudanças de gestores ou direção.

f) Transparência

A falta de integração no fluxo das informações dos processos administrativos das multas e o armazenamento em pastas físicas prejudicam a disponibilização dos dados sobre sanções e multas no sistema de transportes do município de São Paulo. Atualmente, sempre que solicitados dados sobre o sistema de transporte à SPTrans, são demandadas horas de funcionários para coletar os dados, verificar, analisar e compor os relatórios. Mesmo depois da compilação e disponibilização dos dados, há desafios à sua qualidade, já que foram observadas inconsistências. É, portanto, evidente a necessidade de se propor uma melhoria na disponibilização destas informações à sociedade, em atendimento à Lei de Acesso à Informação, de forma tornarem públicos estes dados e permitir que a população possa controlar a gestão do transporte coletivo por ônibus na cidade de São Paulo.

2. Problema – Regulamentação das sanções e multas

Quando da delegação dos serviços públicos, muitos são os instrumentos que o poder público precisa implementar, com intuito de assegurar o principal objetivo da delegação dos serviços: o atendimento adequado e a boa qualidade dos serviços prestados. Um destes instrumentos é a regulamentação dos itens previstos nos contratos e na Lei nº 13.241/01.

A regulamentação de sanções e multas, atualmente consolidada no RESAM - Regulamento de Sanções e Multas, é parte crucial da fiscalização, de modo a delimitar o que se considera como infração, como será realizada a fiscalização e as penalidades às quais as empresas estarão sujeitas. Assim, este dispositivo legal determina normas que implicam diretamente na qualidade do serviço prestado, pois abrange os itens de eficiência, qualidade e segurança que serão alvo de penalizações no caso de não atendimento.

Elencam-se como problemas referentes à regulamentação das multas: grande número de dispositivos legais (portarias) que substituem e complementam o atual RESAM, dificultando o entendimento completo das normativas; os baixos valores das multas

estabelecidos no RESAM e; a incoerência entre a gravidade de algumas infrações e sua importância para a operação do STCUP-SP também previstas no RESAM.

O RESAM estabelece para cada tipo de infração uma gravidade, leve, média, grave e gravíssima, com um valor correspondente. Pela análise das características das multas percebeu-se que muitas infrações têm valores e graus de gravidade subestimados se comparados ao impacto que causam para o funcionamento do sistema.

É o que acontece, por exemplo, com a multa de partida em que o operador deixa de por um ônibus em circulação. Isso traz efeitos danosos ao funcionamento do sistema e prejuízos ao usuário, como superlotação, atrasos nos deslocamentos e no tempo de espera e desconforto nas viagens.

Atualmente existe alto índice de multas de partida (60% do total do subsistema estrutural e 20% no subsistema local) e o valor desta infração é reduzido, conforme fórmula já apresentada. Isso faz crer que o operador tem vantagens em manter o ônibus na garagem em vez de colocá-lo para operar, mesmo correndo o risco de ser multado. Em primeiro lugar, com o baixo efetivo de agentes para fiscalização da operação, o risco de ele ser multado é baixo e depois, porque mesmo que ele seja autuado, o valor da multa é inferior ao valor que ele despende ao por o ônibus na rua. Além disso, esta infração, uma das que mais impactam a qualidade do sistema, é considerada grave e não gravíssima.

3. Problema - Fiscalização da Operação

Os entrevistados, tanto profissionais da COMIM como do setor de operações da SPTrans, reforçam que o número de fiscais da SPTrans é insuficiente para fiscalizar a operação do sistema de transporte coletivo por ônibus na cidade de São Paulo. Hoje, conforme tabela 07 disponibilizada pela SPTrans, são cerca de 457 agentes, divididos em três turnos e nas áreas operacionais, para fiscalizar em torno de 15 mil veículos pertencentes à frota, sendo 9 mil veículos dos concessionários que integram o sistema estrutural e 6 mil veículos dos permissionários que fazem parte do sistema local.

Grande parte das infrações demandam a presença do agente em campo pelas suas características, como por exemplo, na verificação da limpeza dos veículos, nas condições de segurança, na garantia da comunicação visual dos ônibus e no uso de crachás.

Tabela 7 – Total de agentes de fiscalização da SPTrans

Áreas	Turnos	Quantidade	Total
RSE (Sudeste)	1º (Manhã)	31	76
	2º (Tarde)	33	
	3º (Noite)	12	
RLE (Leste)	1º	29	62
	2º	29	
	3º	4	
RNT (Norte)	1º	42	98
	2º	42	
	3º	14	
ROE (Oeste)	1º	20	44
	2º	18	
	3º	6	
RSU (Sul)	1º	53	96
	2º	34	
	3º	9	
RSO (Sudoeste)	1º	34	81
	2º	36	
	3º	11	
GTD*	1º	39	92
	2º	37	
	3º	16	
SEGURANÇA (Fraude)	1º	13	26
	2º	13	
	3º		
Total Geral			575

Fonte: SPTrans, 2014.

*GTD (fiscalização de transporte que não está no sistema, como táxi e fretados)

Sugere-se que a quantidade de fiscais é subdimensionada, o que impacta diretamente na qualidade dos serviços oferecidos, ao impedir que a fiscalização sobre os serviços prestados seja efetiva.

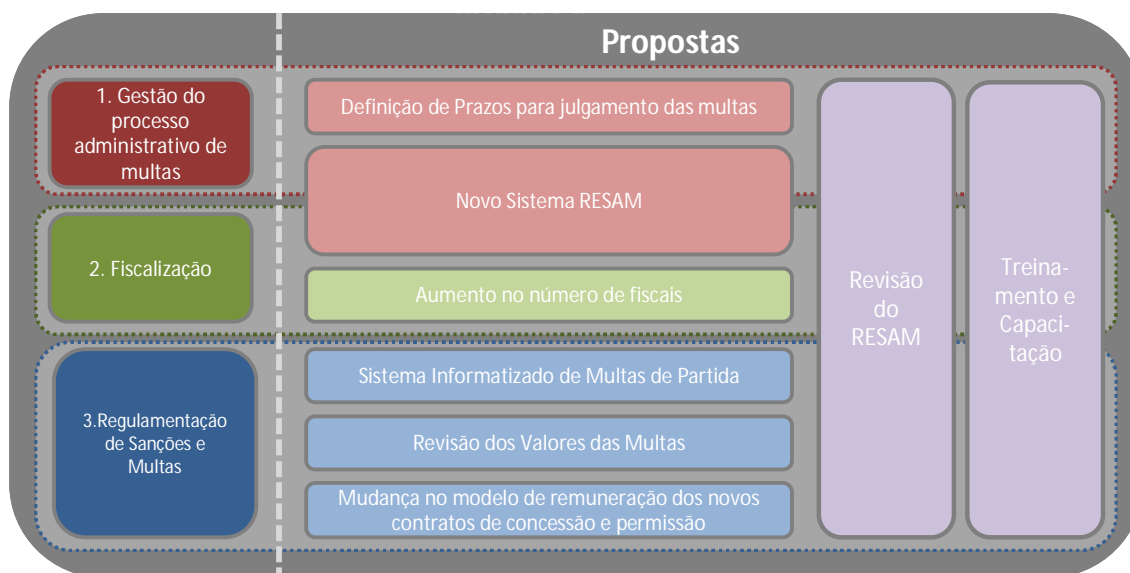
V - Propostas de melhorias e modernização do processo de fiscalização da SPTrans

Esta proposta, fundamentada no diagnóstico do problema, foi construída a partir da bibliografia utilizada, do conhecimento profissional acumulado do grupo, da discussão com professores especialistas nos assuntos abordados, intenções, demandas e subsídios obtidos da equipe da chefia de gabinete da SPTrans e ainda a partir das contribuições obtidas nas entrevistas realizadas tanto com a equipe da SPTrans quanto com a CET.

O Termo de Referência solicitava que se concluísse um Plano de Modernização para a COMIM. Entretanto, a partir do diagnóstico, construímos a visão que o problema identificado não se reduz à COMIM, mas abrange todos os envolvidos no processo administrativo de multas, como fiscais, núcleos regionais, setor de multas e COMIM. Envolve a gestão do processo administrativo de multas, a regulamentação de sanções e multas e a fiscalização da operação. A gestão da COMIM é uma etapa de todo o processo.

As propostas desenvolvidas no âmbito deste trabalho objetivam a melhoria do processo de fiscalização de forma integral e, sobretudo, a qualidade dos serviços de ônibus do Município de São Paulo, desestimulando as infrações e as condutas inadequadas dos operadores do sistema. Importante destacar que elas foram organizadas a partir dos problemas efetivamente identificados no diagnóstico do problema, sendo sintetizadas na figura 04:

Figura 4 – Propostas de melhoria e modernização do processo de fiscalização



A seguir serão detalhadas as propostas apresentadas na figura 04.

V.1 - Problema 1 – Gestão do processo administrativo de multas

V.1.1 - Definição de prazos para julgamento das multas

A lentidão no julgamento das multas pela COMIM foi considerada um problema para a gestão da fiscalização da SPTrans. Atualmente, em julho de 2014, não há processos acumulados, já que a atual equipe conseguiu vencer o enorme acúmulo de processos para julgamento de recursos que encontrou no início da gestão. No entanto, a ausência de prazo determinado para julgamento pela COMIM dos recursos interpostos no Regulamento e Sanções e Multas – RESAM deixa o processo vulnerável a mudanças na gestão e na direção do órgão, podendo ocorrer novamente um acúmulo de recursos para julgamento. Portanto, sugere-se a alteração no RESAM que contemple prazos para julgamento dos recursos interpostos em 1ª e 2ª instância. Além de estabelecer tempo determinado para que os recursos sejam julgados orientando a gestão das Comissões, a regra também impedirá que o processo administrativo de multas esteja sujeito a decisões de agenda política de futuros governos.

V.1.2 - Novo Sistema RESAM - Sistema Informatizado do Processo Administrativo de Multas

Como destacado repetidamente no decorrer deste estudo, a melhoria do atual processo administrativo de multas é urgente e imprescindível para a gestão da fiscalização da SPTrans.

A informatização desse processo permitirá a grosso modo otimização dos fluxos de trabalho, melhorias na gestão do processo administrativo de multas e reestruturação das equipes, alocando-as em atividades criativas do *core-business* da empresa e em funções gerenciais.

De modo a explicitar os ganhos que o novo sistema RESAM trará à gestão da SPTrans tem-se: redução dos erros nas autuações de modo a garantir que as infrações sejam efetivamente viabilizadas; melhoria no desempenho da fiscalização em campo, agilizando o preenchimento dos Boletins de Irregularidade pelo fiscal; redução dos custos operacionais com a diminuição da utilização de papéis e impressões; padronização da informação; maior confiabilidade dos dados de todo o processo; maior agilidade no processo, sobretudo pela automatização de etapas; melhoria no fluxo de informações internas; ampliação da transparência com disponibilização dos dados periodicamente à população.

Portanto, o novo sistema RESAM deve compreender:

- Introdução de coletores eletrônicos de multas;
- Integração de todas as etapas do processo e, conseqüentemente, de todas as informações vinculadas;
- Comunicação eletrônica e automática entres as áreas da SPTrans;
- Comunicação eletrônica e automática aos operadores;
- Julgamento eletrônico dos recursos nas COMIMs;
- Geração de relatórios gerenciais de todo o processo de multas;
- Transparência dos dados.

Desta forma, será apresentado a seguir as diretrizes para o desenvolvimento do novo sistema e a configuração do novo fluxo de trabalho a partir da utilização do novo sistema.

A) Módulos do Sistema Informatizado

As diretrizes para o desenvolvimento do sistema informatizado foram elaboradas com intuito de auxiliar a equipe de tecnologia da informação responsável pelos sistemas. O novo sistema RESAM será composto por módulos. Como requisito geral do sistema, sugere-se que seja utilizada a certificação digital em todas as etapas do processo, já que em toda a finalização de etapa é necessário firmar-se a autenticidade daquele ato, tanto da SPTrans como dos operadores.

A seguir, os módulos a serem contemplados pelo sistema.

1º MÓDULO – Fiscalização

Uma das principais etapas do processo que necessita de modernização é a autuação efetuada pelo fiscal em campo. Esta proposta espelha-se no modelo já implantado na CET e baseia-se na utilização de um coletor eletrônico, que permita o registro eletrônico das multas pelo fiscal.

Funcionalidades:

- Identificação do veículo.

Identificação do veículo para registro da infração no coletor eletrônico. Cada veículo do sistema deve ser identificado por dispositivo (GPS, código de barras, QR code) que permita o envio das seguintes informações para sua identificação: i) a área e concessionário ou permissionário; ii) nome do operador ou cooperativa; iii) número ou código da linha; iv) prefixo do veículo ou placa; v) sentido da linha; vi) local.

- Atribuição da infração.

Registro da infração. O fiscal deve possuir equipamento para que, quando observar uma infração em campo, seja identificado o veículo e o sistema coloque as informações no boletim de irregularidade, sendo necessário ao fiscal apenas selecionar a infração observada (código RESAM) e sua descrição. O equipamento deverá permitir no início de sua utilização a identificação do fiscal responsável pelo registro das infrações. No momento da fiscalização, o coletor deverá informar automaticamente o número do Boletim de Irregularidade (BI), os códigos do RESAM disponíveis para realizar a autuação, a data e hora da multa.

Caberá ao fiscal somente identificar o veículo, selecionar o código da infração e fazer a descrição, se necessário.

Com esta nova forma de preenchimento dos boletins de irregularidade, haverá uma redução significativa dos erros no momento da autuação, permitindo que quase a totalidade das infrações registradas gerem autos de infração. Haverá maior agilidade nas autuações pelos fiscais.

É desejável que haja câmera fotográfica no coletor, para registro de evidências da infração, sendo possível utilizar-se a câmera fotográfica dos equipamentos como anexo ao boletim de irregularidade. Isso será de grande relevância, sobretudo, nas infrações com maior número de recursos.

2º MÓDULO – Geração do Auto de Infração

O sistema deverá gerar o Auto de Infração (AI), nos moldes definidos no RESAM. Ao final do dia, o sistema deverá juntar os todos os AIs gerados no dia e enviar aos operadores autuados.

3º MÓDULO – Operadores do STCUP-SP

Os operadores do STCUP-SP deverão acessar o novo sistema RESAM, tanto para o recebimento das comunicações referentes ao processo administrativo de multas enviadas pela SPTrans, como inserir os recursos a serem interpostos. Assim, este módulo deverá permitir:

- Acesso às informações referentes aos processos ativos dos operadores, com a relação de todos os Autos de Infração e informações atrelados, como data de emissão, status do processo, etc., havendo a possibilidade do acompanhamento da situação individual de cada processo;
- Ciência oficial das novas autuações, sendo que a partir desse momento inicia a contagem de prazo para elaboração de recurso;

- Apresentação de recurso escrito em 1ª instância no sistema, inclusive permitindo a juntada de documentos para o exercício do contraditório da ampla defesa, conforme prazo estabelecido no RESAM.

- Apresentação de recurso escrito em 2ª instância no sistema, inclusive permitindo a juntada de documentos para o exercício do contraditório da ampla defesa, conforme prazo estabelecido no RESAM.

4º MÓDULO - Julgamento dos recursos interpostos pela COMIM

Este módulo deverá conter:

- Distribuição de recursos interpostos por sorteio eletrônico por COMIM;
- Visualização da pauta de julgamento dos processos pelo integrante da COMIM;
- Voto eletrônico dos representantes da COMIM dos recursos interpostos na ordem da pauta;
- Resultado eletrônico decorrente dos votos individuais;
- Comunicação automática e oficial do resultado do julgamento ao operador.

5º MÓDULO - Gerenciamento do processo administrativo de multas

Este módulo será utilizado pelo setor de multas, devendo:

- Gerar relatórios gerenciais para auxiliar o planejamento estratégico da SPTrans;
- Compilar e analisar todos os processos administrativos de multas;
- Oferecer um banco de dados referente ao processo, contendo, por exemplo, a quantidade, os valores, as categorias e os códigos das multas aplicadas;
- Gerar relatórios específicos de multas por operador, por área, linha, dentre outros;
- Permitir a classificação das operadoras pela quantidade e característica das multas recebidas.
- Gerar alertas aos profissionais para tarefas a serem executadas.

6º MÓDULO - Financeiro

Será necessário o desenvolvimento de um módulo para o setor financeiro da SPTrans, já que é este setor que executa a sanção com o desconto do valor das autuações na remuneração dos operadores. O sistema deve permitir a visualização de relatórios por operadora, com os valores dos descontos na remuneração a serem realizados.

7º MÓDULO - Transparência

Alinhado às recomendações da Lei de Acesso a Informação, Lei nº 12.527/2011, o sistema proporcionará a geração de relatórios sintetizados que exponham informações relevantes à população sobre as multas aplicadas aos operadores do sistema, sendo possível a formatação de alguns modelos de relatórios. Além disso, é importante a disponibilização dos dados para leitura em formato aberto, ampliando o canal de comunicação com a população e usuários do sistema.

8º MÓDULO - Vínculo com SIM para multas de partida

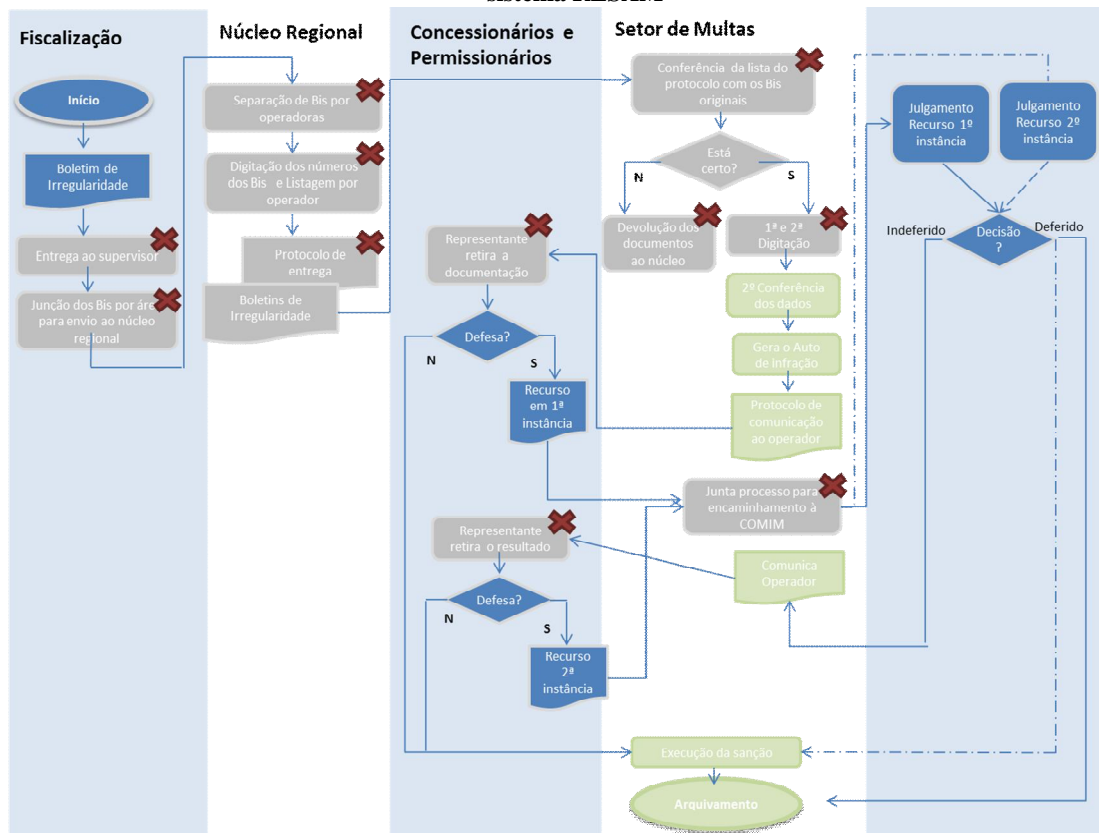
Integração com o sistema SIM, de modo a permitir o registro automático das autuações por descumprimento de partida, para geração dos autos de infração.

B) Proposta de Otimização de Fluxos de Trabalho

Um dos principais gargalos do atual RESAM é que ele se comporta como um grande banco de dados e não como um sistema que auxilie a gestão do processo e a execução das atividades. Nesse sentido, a informatização do processo deve aperfeiçoar o fluxo de trabalho, permitindo o cadastro de todas as atividades realizadas e encadeamento dos procedimentos internos. Além disso, o sistema deve prever a automação de processos, gerar relatórios para acompanhamento e controle e gerar alertas aos profissionais de tarefas a serem executadas.

A figura 05 apresenta o fluxo atual de trabalho no sistema RESAM. Com intuito de se expor a otimização do fluxo de trabalho do processo administrativo de multas, proporcionada pela sua informatização, estão marcadas as etapas que serão excluídas e as que poderão ser executadas automaticamente pelo sistema.

Figura 5 - Etapas do processo atual de multas excluídas e automatizadas pela implantação do novo sistema RESAM



Fonte: Elaborado pelos autores.

Conforme observa-se na figura 05, com a implantação do novo sistema RESAM, o fluxo das atividades referentes ao processo administrativo de multas será modificado estruturalmente. Onze etapas serão extintas, outras seis serão viabilizadas automaticamente pelo sistema e outras duas etapas – autuação pelo fiscal e julgamento dos recursos pela COMIM - demandarão equipes para sua realização.

O funcionamento do processo após implantação do sistema será:

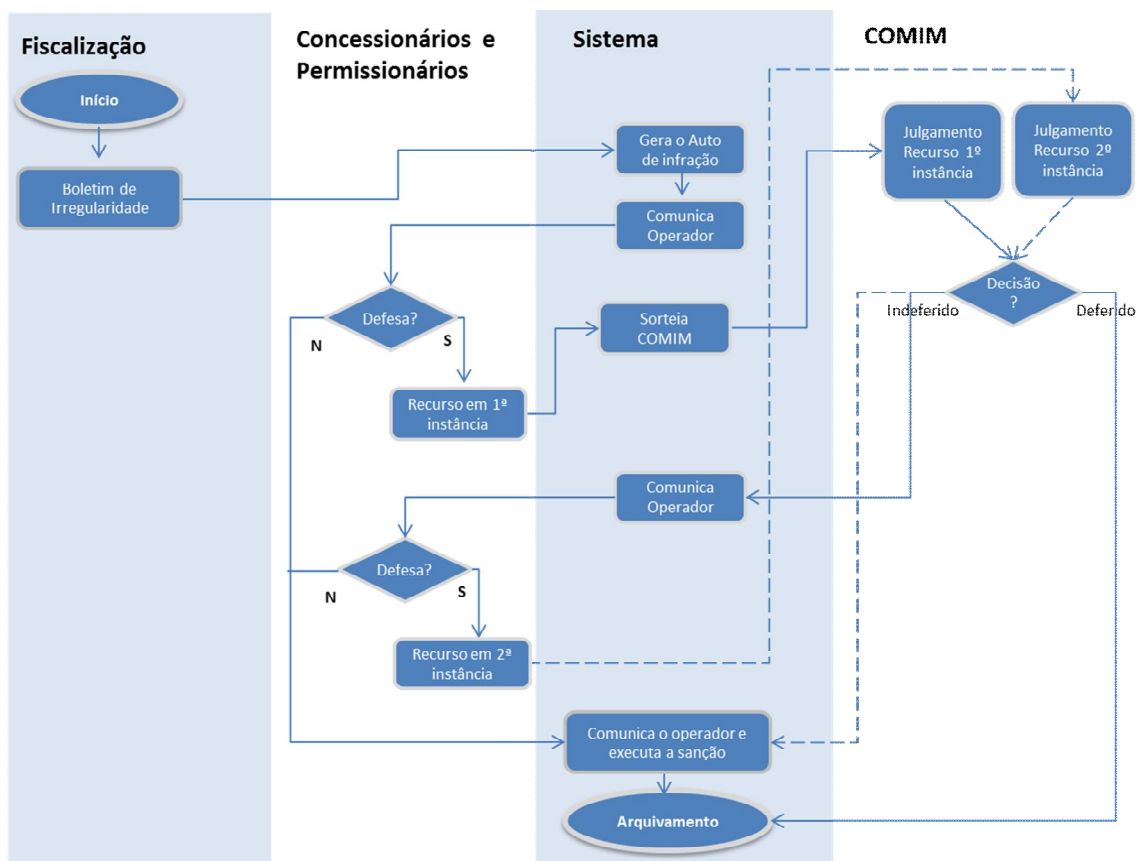
- 1) O fiscal deverá preencher o boletim de irregularidade no coletor eletrônico de multas;
- 2) O sistema gerará automaticamente o auto de infração e encaminhará ao operador;
- 3) O operador receberá, uma vez ao dia, a comunicação com todos os autos de infração atribuídos, originando um protocolo que será anexado ao processo;
- 4) O sistema contará a partir da data de comunicação ao operador o prazo para apresentação do recurso em 1ª instância. Se o operador não inserir o documento de recurso no sistema no prazo, a sanção será executada automaticamente

(desconto do valor da remuneração devida); no caso do operador anexar o recurso no prazo determinado, será gerado um protocolo do recurso;

- 5) O sistema fará diariamente a distribuição/sorteio dos recursos a serem julgados pelas COMIMs;
- 6) A COMIM receberá a listagem de processos a serem apreciados e fará os julgamentos no próprio sistema RESAM;
- 7) Após o julgamento de todos os integrantes da comissão de um dado processo, o concessionário será comunicado pelo sistema sobre o resultado, o que também gerará um protocolo:
 - Caso a COMIM, dê deferimento ao recurso apresentado, o processo será arquivado automaticamente e comunicado ao operador;
 - Caso a COMIM julgue o recurso indeferido, a sanção será executada automaticamente pelo sistema, gerando um relatório de descontos da remuneração de cada operador para o setor financeiro. Por fim, será enviada comunicação ao operador via sistema.
- 8) O sistema organiza e elenca os recursos em 2º instância a serem julgados pela Comissão Especial designada pelo Secretário Municipal de Transportes, conforme ordem cronológica:
 - Caso a Comissão Especial dê deferimento ao recurso apresentado, o processo será arquivado automaticamente e comunicado ao operador;
 - Caso a Comissão Especial julgue o recurso indeferido, a sanção será executada automaticamente pelo sistema, gerando um relatório de descontos da remuneração de cada operador para o setor financeiro. Por fim, será enviada comunicação ao operador via sistema.

A seguir a figura 06 apresenta a proposição de novo fluxo de atividades do processo no novo sistema RESAM.

Figura 6 - Novo fluxo de atividades do processo de multas da SPTrans com base na implantação do novo sistema RESAM



V.2 - Problema 2 – Fiscalização da Operação

V.2.1 - Aumento no número de fiscais

Um problema a ser enfrentado pela SPTrans é a defasagem no número de fiscais. A fiscalização de grande parte das infrações previstas no RESAM depende da presença do fiscal em campo. Mesmo com a automatização das multas de partida, que representam cerca de 60% das multas do subsistema estrutural e 20% do subsistema local, o quadro atual é insuficiente. São 457 fiscais, em três turnos de trabalho (manhã, tarde e noite) para supervisionar e coibir irregularidades dos operadores em 1.300 linhas e cerca de 15.000 veículos.

Portanto, evidencia-se a necessidade de se realizar um estudo detalhado, após a implantação dos sistemas sugeridos, a fim de dimensionar a ampliação do número de fiscais.

V.3 - Problema 3 – Regulamentação de Sanções e Multas

V.3.1 - Sistema Informatizado de Multas de Partida

O RESAM, conforme visto anteriormente, para efeito de aplicação de sanções e multas, de forma geral, classifica as infrações passíveis de punição de acordo com padrões de qualidade, eficiência e segurança. Dentre elas, mais especificamente daquelas voltadas ao padrão de eficiência, encontram-se as infrações decorrentes do descumprimento das partidas programadas, denominadas “multas de partida” (G16, G17, G48, G49). De acordo com o RESAM, o ato de descumprir o número de partidas programadas para cada faixa horária constitui infração grave (E-G48) e sujeita o infrator à sanção de multa, conforme a regra estabelecida no art. 12, com as alterações propostas pela Portaria SMT nº 027/08, que apresenta uma redução do valor da multa se comparadas ao valor de referência das infrações graves.

Ao lado dela, encontram-se também as infrações estabelecidas nos códigos E-G16, E-G17 e E-G49, que tratam, respectivamente, das seguintes condutas: antecipar, retardar ou deixar de cumprir partida programada de veículo adaptado para pessoa deficiente; deixar de cumprir a primeira ou a última partida, conforme estabelecido pela SPTrans; e, por fim, descumprir o intervalo programado, conforme determinado pela SMT ou SPTrans.

Dentre as 170 infrações previstas no RESAM para a operação, como já destacado no diagnóstico, somente estas quatro condutas apontadas acima, somadas, representaram cerca de 43%, 51% e 59% do total de multas emitidas nos períodos de 2011, 2012 e 2013 para subsistema estrutural e para o subsistema local, 18% do total em 2011 e 2012 e 22% em 2013. E apesar de ser um percentual bastante considerável de infrações por multa de partida, esse número ainda pode ser pior. Isso porque, a fiscalização dessas condutas depende, em grande parte, da atuação direta do agente de fiscalização em campo, o qual não possui condições efetivas de monitorar, pela estrutura atual, de maneira adequada, cerca de 15.000 veículos, ao longo de mais de 1.300 linhas existentes.

Em virtude disso, torna-se de rigor que a fiscalização dessas quatro infrações seja realizada automaticamente, de forma eletrônica, ou seja, independentemente da atuação do agente de fiscalização em campo, de modo a permitir a gestão passiva do Sistema. Neste sentido, o Sistema Integrado de Monitoramento – SIM pode (e deve) ser utilizado pela SPTrans para tanto. O SIM, como é de conhecimento, desde a sua implantação em 2003, vem sendo aprimorado com o objetivo de possibilitar o monitoramento, o controle e a fiscalização

da qualidade do serviço prestado à população, por meio de coleta e da disponibilização contínua de informações sobre os veículos, passageiros, sistema viário e sobre as interfaces entre estes elementos, por meio de sistema de posicionamento global (GPS – *global positioning system*). Para tanto, estudos e testes deverão ser realizados no intuito de verificar a segurança e a confiabilidade das informações técnicas e operacionais provenientes do sistema, obviamente, antes da implantação efetiva. Isso porque, qualquer tipo de inconsistência verificada na autuação será suficiente para macular, sob o aspecto jurídico, a sanção a ser imposta ao operador.

Não obstante isso, para fins de fiscalização e autuação eletrônica automática, faz-se necessário que haja previsão legal para tanto. Tendo em vista que a Lei nº 13.241/01 – que, como visto, estabelece o modelo regulatório do atual sistema de transporte – não traz informação alguma a respeito e, considerando principalmente que, no ordenamento jurídico pátrio, direitos e obrigações somente podem criados por lei¹⁰, antes de qualquer alteração, recomenda-se que seja elaborado um projeto de lei, de iniciativa do Poder Executivo, visando alterar aquela Lei com o objetivo de contemplar a possibilidade da fiscalização do STCUP-SP ser realizada a partir de sistema eletrônico automatizado, a ser regulamentado por meio de decreto específico. E na sequência, após a aprovação da Lei nº 13.241/01, poderá ser editado um decreto regulamentando a matéria, onde deverá haver o detalhamento de todas as especificações técnicas do sistema a ser implantado, de forma a conferir ampla segurança jurídica para o processo eletrônico, inclusive, com mecanismos que permitam o controle e a realização de auditorias independentes. Posteriormente, o RESAM deverá receber adequação para dar amparo legal à fiscalização de descumprimento de partida automática.

V.3.2 - Revisão dos valores das multas e mudança no modelo de remuneração dos novos contratos de concessão e permissão

Paralelamente à instituição de um sistema informatizado e eletrônico de multas de partida, outras alternativas também se mostram viáveis no intuito de coibir este tipo de infrações. E podem ser realizadas mediante a alteração do RESAM.

Não colocar um veículo em circulação na hora programada ou, ainda, colocá-lo fora das programações estabelecidas pela SPTrans, reflete diretamente, sem qualquer sombra de

¹⁰ Dispõe o art. 5º, inc. II, da CF/88, que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”.

dúvida, na boa qualidade dos serviços de transporte coletivo, especialmente, no que se refere aos critérios de rapidez, conforto e regularidade. Sendo assim, a infração nessas quatro condutas (E-G16, E-G17, E-G48 e E-G49) deve passar a ser considerada “gravíssima”, ou seja, não mais “grave” como elas são tipificadas hoje pelo RESAM. Por consequência, essas condutas importarão em multas financeiramente mais altas (de R\$ 360,00 para R\$ 720,00) e, portanto, mais economicamente desvantajosas para aqueles que visam lucro no negócio.

Merece revisão o RESAM, igualmente, no que se refere a fórmula instituída no art. 12, por meio da Portaria SMT nº 027/08, para calcular a penalidade a ser aplicada em razão do descumprimento das partidas programadas (E-G48). Isso porque, diferentemente do esperado, isto é, ao invés de inibir a prática daquelas ações, a fórmula reduz o valor da multa (que já é baixo) e ainda determina que não haja valor diferenciado por reincidência desta infração, de modo a estimular a permanência da prestação dos serviços nos moldes atuais de qualidade, que – repita-se – estão baixos. O mecanismo adotado originalmente para as demais infrações, que estabelece a punição em dobro para os casos de reincidência, parece ser mais eficaz para inibir esse rol de infrações.

Por fim, tendo em vista a sua repercussão para o STCUP-SP, deverá ser analisada a possibilidade dessas condutas, nos próximos contratos de concessão e permissão, não serem mais consideradas infrações decorrentes da operação dos serviços de transporte, mas, sim, mais um dos componentes que integram a remuneração do operador. Com isso, o operador passaria a ser remunerado, dentre outros critérios, também pelo atendimento regular das partidas e dos intervalos estabelecidos pela SPTrans. Esse modelo, todavia, por ter impacto significativo na estrutura tarifária do regime de delegação, deverá constar obrigatoriamente do novo edital para concessão e permissão, desde o início da licitação, consoante prescreve a Lei Federal nº 8.987/95.

V.4 - Propostas Transversais aos problemas identificados

V.4.1 - Capacitação e Treinamento dos funcionários da SPTrans e Operadores do STCUP-SP

A adoção de novas tecnologias exige que se faça a capacitação dos agentes de fiscalização e funcionários da SPTrans para se adaptarem às novas ferramentas de trabalho. Para que se traduza em ganhos de eficiência na gestão é necessário que os funcionários sejam treinados para saberem utilizar as ferramentas eletrônicas da maneira correta. Desde os fiscais

que atuam na ponta do processo ou os funcionários internos envolvidos no restante do processo de multas, devem ser treinados de forma a assimilar as mudanças. Acredita-se que essas ações são complementares para garantia de melhoria no fluxo de trabalho.

Os agentes fiscais que atuam em campo devem ser capacitados para a utilização dos coletores eletrônico para registro das autuações, pois como hoje ele registra a infração no bloco de papel, haverá uma grande mudança em sua rotina de trabalho. Isso garantirá o sucesso do preenchimento dos Boletins de Irregularidade.

Os funcionários do setor de multas, das COMIM e setor financeiro, que serão usuários do novo sistema RESAM e do Sistema Informatizado das Multas de Partida, também deverão passar por treinamento para tomar conhecimento das funcionalidades destes sistemas, de modo a compreender como o sistema apoiará na melhoria do desempenho de suas funções. A introdução da automação de procedimentos e o gerenciamento eletrônico do fluxo de informação implicam na transformação das funções de trabalho, transferindo funcionários do papel de executores para atividades mais gerenciais e estratégicas. De acordo com Benjamim de Medeiros Valle (VALLE, 1996, p. 09), com a informatização de procedimentos o fluxo de informação ganha velocidade e abre novas oportunidades para a melhoria da gestão, a saber:

- a) Redução de níveis hierárquicos, dada a tendência crescente de se integrarem funções que antes trabalhavam separadas [...] e como resultado da extinção de funções intermediárias e de supervisão.
- b) Crescente delegação de responsabilidades, em razão da necessidade da empresa em responder com velocidade maior às demandas dos clientes e usuários [...];
- c) Descentralização dos processos decisórios e de controle, à medida que os trabalhadores [...] tenham acesso crescente aos dados e informações da empresa.
- d) Valorização de equipes de trabalho ad hoc, compostas por profissionais de diferentes funções, e pelas quais múltiplas habilidades são reunidas, tendo em vista a melhoria contínua do processo produtivo.
- e) **Formação de uma força de trabalho multifuncional capaz de fazer julgamentos, assumir responsabilidades, de ler, processar e interpretar os dados gerados por computador, [...]. Em síntese, formar trabalhadores que pensam e não apenas executam.** (g.n.)

O ambiente organizacional da SPTrans hoje convive com resquícios de uma cultura de organização burocrática, em uma estrutura hierarquizada e profissionais voltados à realização de atividades mecanicistas, apegados ao excesso de formalismos e ao uso de papel. Contudo, podem haver resistências, pois estão em uma zona de conforto e receiam por mudanças. Nesse sentido, é preciso promover programas específicos de capacitação gerencial sobretudo aos funcionários do setor de multas. Deverão ser capacitados de forma a elaborar análises e interpretar os dados do processo de multas para auxiliar no planejamento estratégico do transporte público por ônibus no município de São Paulo. Esta capacitação é de grande

relevância ao processo de fiscalização, pois o sistema irá integrar suas etapas e facilitar a gestão da informação, com ganhos de eficiência e geração do conhecimento para servir de apoio à tomada de decisão.

Além disso, também devem ser realizados treinamentos com os empregados das empresas que operam o sistema de transporte coletivo do Município de São Paulo e que terão interação com o novo sistema RESAM, tanto no recebimento das comunicações da SPTrans, referentes ao processo de multas, como na inserção dos recursos de 1ª e 2ª instâncias. Atualmente, eles oferecem resistências à mudanças na forma de comunicação das sanções e multas. De acordo com a SPTrans, já é enviado por e-mail a comunicação das multas emitidas para cada operador, mas eles preferem a versão impressa, pois, além do custo de impressão, para eles a comunicação em papel é mais fácil com as demais áreas da empresa e não demanda nenhum investimento.

V.4.2 - Revisões no RESAM

O RESAM, conforme visto anteriormente, constitui o instrumento de fiscalização mais importante para controlar a boa qualidade do serviço de transporte coletivo de passageiros de São Paulo. Pois, em que pese o fato do STCUP-SP encontrar amplo respaldo legal, assim como lastro contratual suficiente para amparar a concessão e permissão, na prática, é por meio do RESAM que a Administração Pública municipal fiscaliza efetivamente a prestação dos serviços. Por esta razão, torna-se de suma importância que esse regulamento contenha, de fato, elementos que realmente desestimulem os operadores a prestarem os serviços contratados em desacordo com os padrões de qualidade, eficiência e segurança, definidos originariamente pelo Poder Público concedente.

Todavia, para que isso ocorra, além de contemplar todas as exigências necessárias para a implantação de um processo eletrônico, entende-se necessário que o RESAM seja revisto no que tange aos seguintes pontos: regulamentação do processo eletrônico; o valor das multas; a classificação (gravidade) das multas; as multas de partida; a definição de um prazo para o julgamento das multas; a redução dos prazos para interposição dos recursos; o estímulo à participação do usuário na fiscalização da prestação dos serviços. Observe-se:

a) *regulamentação do processo eletrônico*: para a implantação do processo eletrônico, faz-se necessário que o RESAM regule previamente a possibilidade da utilização desse expediente no STCUP-SP, se possível, com o detalhamento de seus principais elementos (exemplo: premissas técnicas do sistema, requisitos de segurança, fluxos, controle de acessos

de usuários, órgão/entidade responsável pela gestão e certificação, período de testes, etc.), de forma a garantir a autenticidade, a integridade e a validade jurídica de documentos em forma eletrônica.

b) *valores das multas*: as multas, conforme o RESAM, estão classificadas de acordo com os padrões de qualidade, eficiência e segurança em leves, médias, graves e gravíssimas. Sendo que as infrações leves são punidas com advertência e, na hipótese de reincidência, com multa de R\$ 180,00; as médias, em R\$ 180,00; as graves, em R\$ 360,00; e as gravíssimas, em R\$ 720,00, estas últimas, no entanto, com a possibilidade de pagamento do valor em dobro no caso de reincidência. Desde a edição da Portaria SMT nº 168, em 01 de dezembro de 2007 (ou seja, mais de seis anos e meio), esses valores não foram atualizados pelo Poder Público. Resta evidente, desta forma, que esses valores atuais das sanções não refletem a mesma situação econômica verificada quando da edição do regulamento. Em virtude disso, faz-se necessário que o RESAM seja atualizado anualmente ou, pelo menos, contemple uma fórmula que permita corrigir periodicamente a desvalorização da moeda.

c) *classificação (gravidade) das multas*: quanto a classificação, importante repetir, as sanções classificam-se em leves, médias, graves e gravíssimas. Entretanto, há uma série de infrações que, ao nosso ver, apresentam-se classificadas de forma inadequada, ou seja, aquém da sua necessidade. Infrações reputadas graves poderiam vir a ser classificadas como gravíssimas; do mesmo modo, infrações médias, poderiam vir a ser classificadas como grave. É o caso, por exemplo, das multas de partida (E-G16, E-G17, E-G48 e E-G49), que são classificadas como grave. Juntas, elas representaram cerca de 59% das autuações realizadas em 2013 no Subsistema Estrutural, o que é bastante alto para apenas 4 condutas de um universo de 170. Essas infrações, vale lembrar, refletem diretamente na eficiência do serviço e, por óbvio, na regularidade, na continuidade e na rapidez das linhas. Outros exemplos dessa situação podem ser extraídos da tabela contendo os 15 códigos mais autuados dos Subsistemas Estrutural e Local.

d) *multas de partida*: não obstante o quanto já apontado, no sentido da necessidade de fiscalização por meio de eletrônico, de forma automatizada, bem como de revisão da sua classificação de grave para gravíssima, tem-se como certo que deve ser revisto o critério que reduz proporcionalmente o valor das multas de partida, de modo a não permitir a aplicação de sanção em dobro nos casos de reincidência. Com efeito, em que pesem as justificativas técnicas que ensejaram a edição da Portaria SMT nº 027/08, resta evidente que a fórmula adotada não vem contribuindo para a boa qualidade do serviço, pois ao invés de aumentar o

valor da multa, em larga escala, ela claramente diminui, deixando, com isso, de desestimular a postura do operador.

e) *prazo para julgamento dos recursos*: o RESAM, nos moldes atuais, não impõe o prazo máximo para que as Comissões concluam os processos sancionatórios. A consequência disso é que, a exemplo do que ocorreu no passado, pode haver novamente acúmulo de processos, sem que haja qualquer responsabilização para os agentes responsáveis pela condução dos trabalhos. Além disso, a indefinição de prazo para julgamento favorece um quadro de insegurança jurídica, tanto para o operador do STCUP-SP, quanto para o próprio Poder Público, que, em última análise, não permite nem o pagamento da remuneração devida em decorrência dos serviços prestados, nem o desconto do valor em razão da sanção imposta.

f) *prazos para interposição dos recursos*: quanto aos prazos para a interposição de recursos – que, no caso, foram alterados para 10 dias úteis (cf.: Portarias SMT nº 129/08 e 042/13) – além de prolongar a tramitação o processo (e, logicamente, o desconto do valor correspondente a sanção), favorece a propositura de maior número de recursos por parte dos operadores, especialmente, perante a 2ª instância. Necessário, desta forma, a redução desse prazo ou, por exemplo, o retorno do texto original do RESAM, que estabelecia o prazo de 10 dias (corridos) para a 1ª instância e 5 dias (também corridos) para a 2ª.

g) *estímulo à participação do usuário na fiscalização da prestação dos serviços*: a Lei nº 13.241/01 estabelece que o Poder Público deve observar, dentre outras, uma diretriz que aponta no sentido da necessidade de estímulo à participação do usuário na fiscalização da prestação dos serviços delegados (art. 3º, inc. VIII). Essa premissa, conforme apontado no início, encontra amparo também na Lei nº 8.987/95 (art. 3º). Todavia, apesar de ser expressa a orientação legal nesse sentido, não há no RESAM qualquer procedimento que permita a participação do usuário na fiscalização da prestação dos serviços.

VI - Conclusão

Embora o Termo de Referência tenha solicitado pela modernização das COMIMs no âmbito do processo sancionatório, este trabalho analisou o processo de fiscalização da SPTrans de forma integral, com o intuito de identificar os reais problemas relacionados a este processo.

Durante a elaboração do diagnóstico do trabalho, percebeu-se que as melhorias no fluxo de trabalho da COMIM, por si só, não serão suficientes para garantir a gestão adequada do processo de fiscalização, bem como para assegurar a boa qualidade da prestação dos serviços de transporte coletivo urbano de passageiros na Cidade de São Paulo. Reputa-se importante que se faça a modernização dos instrumentos fiscalizatórios visando fortalecer o monitoramento e controle do desempenho dos serviços delegados, a fim de assegurar que o serviço de transporte público seja prestado com qualidade e atenda de forma satisfatória aos usuários.

Foram identificados os seguintes problemas:

a) Excesso de papéis vinculados ao processo administrativo da multa, acarretando uma série de implicações negativas que comprometem o desempenho da gestão da SPTrans, como problemas na gestão de documentos, na gestão do fluxo de informação com o operador e internamente, erros recorrentes, lentidão do julgamento das multas e dificuldades para cumprir a Lei da Transparência.

b) Problemas na regulamentação do RESAM: incoerência de valor e gravidade de algumas infrações quando comparados a sua relevância para a operação do STCUP-SP; o baixo valor das multas que não desestimulam as más condutas dos operadores;

c) Excesso de erros no momento da autuação pelo fiscal e número insuficiente de fiscais para execução da fiscalização em campo.

Tendo em vista os aspectos observados, foram propostas as seguintes soluções:

I. Para modernização da gestão administrativa do processo sancionatório sugere-se a implantação do novo sistema RESAM informatizado a fim de tornar o processo sancionatório ágil, eficiente e seguro, reduzindo tempo de execução de tarefas, aumentando a velocidade do fluxo de informação com os operadores e partes interessadas, garantindo a autenticidade, a integridade e a validade jurídica das informações relativas ao processo, além de permitir a reestruturação das equipes internas. Foram definidas as diretrizes para implantação dos módulos do sistema, desde a fiscalização *in loco* da operação pelo fiscal até o

juízo final dos recursos interpostos pelo operador, privilegiando aspectos como a transparência e a comunicação eficiente e automatização de procedimentos. Além disso, entendeu-se como necessária a fixação de prazo para julgamento das multas para por fim às vulnerabilidades do processo.

II. De modo a garantir que a execução da fiscalização *in loco* seja efetiva, é preciso adotar equipamentos eletrônicos que permitam maior agilidade no registro das irregularidades detectadas pelo fiscal. É ainda imprescindível o aumento no número de fiscais, considerado insuficiente para atender às necessidades do sistema para monitoramento e controle dos serviços.

III. O grupo entende que para aprimoramento na qualidade dos serviços prestados se faz fundamental que a fiscalização das infrações de multa de partida seja realizada automaticamente, de forma eletrônica, ou seja, que não dependa da presença do fiscal em campo. Ademais, é aconselhável que os valores das multas de partida sejam revistos para que correspondam a sua relevância para o sistema. E em caso de novos contratos de concessão e permissão, sugere-se que o modelo de remuneração seja modificado de forma a introduzir o descumprimento de partida como um fator de desempenho como parte da composição da remuneração do operador pela prestação do serviço e não mais como uma irregularidade. Contudo, é importante que haja uma adequação técnica da tecnologia do GPS, utilizada atualmente pela SPTrans.

IV. De forma geral, entende-se que o sucesso das inovações propostas para o processo fiscalizatório depende em grande medida da adequação dos usuários e interlocutores do novo sistema informatizado RESAM. Nessa direção, propomos a capacitação e treinamento das equipes da SPTrans, usuários do sistema e fiscais, bem como dos operadores do sistema. Todavia, entende-se conveniente introduzir essas modificações no Regulamento de Sanções e Multas por meio da adequação do texto, a fim de regulamentar as mudanças propostas. O conjunto das proposições deverão restringir as possibilidades de recursos pelo operador.

O presente estudo apresenta algumas limitações, sendo uma delas a não integração do novo sistema RESAM com as demais áreas da SPTrans, como o setor financeiro. O estudo se limitou a dar diretrizes para a implantação do novo sistema RESAM que contempla o processo sancionatório da SPTrans. No entanto, o grupo entende que há desafios a serem superados na integração deste sistema com outras áreas da empresa.

A segunda limitação diz respeito a não realização de entrevistas com representantes das concessionárias e permissionárias do sistema a fim de colher informações em relação ao

processo sancionatório realizado pela SPTrans e possíveis gargalos e necessidades que os operadores do sistema enxergam na comunicação com setor de multas.

Recomenda-se, portanto, que haja avanços nas soluções endereçadas nesse estudo. Deve se compor um grupo de trabalho multidisciplinar, que contemple profissionais da área da tecnologia da informação, além, é claro, de fiscais, setor de multas, COMIMs, área jurídica, etc., para desenvolvimento do novo sistema RESAM e, de forma paralela, também promova melhorias no SIM, de modo a possibilitar a autuação eletrônica das multas de partida.

Ao final deste trabalho destaca-se a relevância deste tema para a sociedade e para os estudos de gestão e políticas públicas, demonstrando como a gestão do processo de fiscalização pelo Poder Público pode implicar diretamente na qualidade dos serviços prestados pelos delegatários.

Anexo I – Termo de Referência

São Paulo Transporte S. A. – SPTrans Modernização da Gestão do Transporte Público na Cidade de São Paulo

Antecedentes

A São Paulo Transporte S.A. - SPTrans, empresa vinculada à Secretaria Municipal de Transportes, é responsável pela gestão do Sistema de Transporte Coletivo Público por Ônibus no Município de São Paulo, nos termos da Lei 13.241/01, cuja prestação dos serviços é delegada pelo poder público mediante contratos de Concessão e Permissão. O sistema de transporte coletivo por ônibus no Município de São Paulo é composto por uma rede integrada, composta de dois subsistemas: o estrutural, atualmente organizado em 8 (oito) áreas e operado por meio de outorga de concessões; e o local, também organizado em 8 (oito) áreas e operado por meio de outorga de permissões.

Nos últimos 50 anos o sistema de transporte por ônibus tem servido a grande maioria dos usuários do transporte público no Brasil. O serviço que já teve qualidade se deteriorou ao longo das décadas, em parte devido ao próprio crescimento das cidades. Nesse meio tempo as principais cidades brasileiras passaram de um padrão de transporte baseado em único sistema sobrecarregado de baixa capacidade para um padrão dual com sistemas de baixa e alta capacidade (ônibus e trem/ metrô/ BRT). Atualmente o transporte por ônibus continua sendo o principal modo público, porém os serviços prestados são considerados de má qualidade e com baixo grau de confiabilidade. Apesar da opinião pública em relação aos serviços ferroviários ser melhor, o sistema sobre trilhos está sobrecarregado e subdimensionado.

A cidade de São Paulo tem 11,2 milhões de habitantes dentro de uma área metropolitana de mais de 20 milhões de pessoas. Dentro desta megalópole mais de 30% das viagens diárias são feitas por automóveis particulares. O metrô tem apenas 75 km de extensão e uma parte significativa dos 300 km da malha ferroviária destinada ao transporte de passageiros compartilha suas faixas com o transporte de carga. A média de tempo de deslocamento do transporte público é de aproximadamente 80 minutos (por sentido) e muitos passageiros gastam mais de duas horas para voltar para sua casa no final do dia.

Diariamente na cidade de São Paulo são feitas aproximadamente 16 milhões de viagens motorizadas (20% são viagens com origem fora dos limites municipais). Desses, 56% (aproximadamente 9 milhões) usa pelo menos um dos modos de transporte público (ônibus, trem e metrô). Os ônibus representam 63% das viagens feitas dentro dos sistemas de transportes públicos existentes.

São muitas as razões que explicam o caos na mobilidade da cidade de São Paulo: gestão descentralizada de tráfego e transporte, ausência de integração institucional, modelo financeiro insustentável, sistemas de tarifa e de receitas deficientes, falta de planejamento e gestão metropolitanos, investimentos públicos que favorecem o modo particular de transporte (uso e aquisição de veículos), ausência de investimentos em modos de transporte de alta capacidade como metrô, trem ou BRT, ausência de financiamento para o sistema de ônibus, entre outros.

No entanto, em geral, não se leva em consideração um aspecto crucial que também colabora para o panorama deficitário que se observa no transporte público: a sua gestão. Ainda que as grandes questões estejam relacionadas com o grau de investimentos, a racionalização da oferta e o conflito no espaço viário entre o transporte coletivo e individual, a gestão precisa ser eficaz e eficiente para permitir que o bom andamento de todos os procedimentos necessários para garantir que esses elementos cruciais sejam implementados.

Situação problema

A despeito da magnitude dos números do transporte por ônibus na cidade de São Paulo, a SPTrans ainda utiliza ferramentas arcaicas de gestão de documentos e comunicação. Em especial, carece emergencialmente de solução o julgamento de multas dos operadores do sistema.

Coordenação das COMIM

As COMIM são as comissões que julgam os recursos interpostos pelos operadores (concessionários e permissionários) às multas contratuais aplicadas pelos fiscais da SPTrans. Em 2013, ao início da atual gestão, havia um passivo de recursos aguardando julgamento que remontava ao ano de 2011. Esse passivo foi encerrado à custa de muito papel e muita mão de obra trabalhando em horas-extras, evidenciando os problemas do procedimento atual e sua defasagem.

Em média, aplicam-se 22 mil multas por mês, das quais os operadores, em geral, recorrem de todas. Isso se dá porque com interposição de recurso, a multa entra em processo de julgamento, e não pode ter seu valor descontado da remuneração do operador até seu julgamento final. Com o processo, os descontos são postergados e isso gera capital de giro para as empresas. Mais de 90% das multas são recursadas em segunda instância, mesmo quando não há fato novo algum para justificar novo recurso.

A razão é atrasar o desconto. Criou-se assim uma cultura de recurso de multa, que sobrecarrega a SPTrans e com os operadores separando pessoal para atuar quase exclusivamente nesse processo.

A necessidade de pessoal do operador é mais um custo no rol do desperdício do julgamento da COMIM. É necessário digitar e conferir cada uma das multas aplicadas em blocos de papel pelo fiscal. Mas o procedimento é cheio de erros, cometidos desde pelo fiscal ao digitador. Assim, há duas pessoas para conferir a digitação (além do fiscal e do digitador). Após, é preciso imprimir a multa, abrir uma “pastinha” para ela, conferir, separar por cada uma das 8 áreas e por consórcio operador e chamar o representante do consórcio para receber a comunicação, que assina uma segunda via de protocolo para cada uma das multas. Esse procedimento de comunicação com os operadores se repete em cada etapa de recursos. O operador que deseja recursar, anexa documentos comprobatórios em papel, e o resultado de julgamento, bem como todos os demais documentos gerados, é adicionado em papel a cada uma das “pastinhas”. O procedimento é mais complexo, e será explicado aos alunos em sua totalidade; mas, em suma, atualmente o procedimento é lento e feito todo em papel e com assinaturas à caneta, gerando pilhas de “pastinhas”.

Um estudo preliminar levantou algumas ideias de modernização, entre elas:

- Revisão e otimização de fluxos de trabalho, incluindo revisão do número e formação das comissões julgadoras e layout de espaços;
- Desenvolvimento e implantação de um sistema de informação integrador das diversas etapas (já em andamento um grupo de trabalho para desenhar o sistema);
- Introdução de coletores eletrônicos de multas;
- Comunicação eletrônica aos operadores (com certificação digital);
- Recebimento eletrônico de multas
- Julgamento eletrônico (ou até virtual) das comissões;
- Elaboração de relatórios gerenciais das etapas de julgamento e desconto de multas (também já com atividades em andamento).

São claras as vantagens no tocante à celeridade, confiabilidade e a facilidade de monitoramento de um sistema totalmente digital, mas é certo que há necessidade de mudança cultural e treinamento de pessoal, que por vezes se mostra temeroso a processos de introdução de novas tecnologias e procedimentos.

Objetivos

- Fortalecer a gestão
- Melhorar a coordenação das áreas e processos envolvidos
- Inovar e introduzir cultura de inovação
- Reduzir papel
- Retirar mão de obra de atividades mecânicas, e realocá-la para atividades criativas do core-business da empresa
- Aumentar a comunicação interna
- Revisar procedimentos
- Mudar a cultura organizacional
- Melhorar a comunicação com o usuário e outros solicitantes
- Aumentar a Transparência
- Agilidade no julgamento das multas

Abordagem

A abordagem sugerida é baseada no conhecimento existente na empresa (colaboradores da SPTrans) e é cumulativa, e.g. adiciona-se conhecimento do grupo de alunos ao conhecimento levantado nas áreas e retorna-se ao conhecimento base, de forma cíclica e sucessiva, mas acima de tudo, participativa. Supõe-se que há conhecimento bastante relevante naqueles que lidam no dia-a-dia com os processos e documentos e com julgamento de recursos de multas, e que este conhecimento deve basear os planos de modernização elaborados pelo grupo de alunos. O método cumulativo pressupõe envolvimento dos atores internos e externos e a efetivação de mudança cultural.

Inicialmente, é vital aprofundar e reelaborar o diagnóstico da situação. Assim, o ponto de partida é o levantamento de informações com colaboradores (entrevistas semiestruturadas, por exemplo) sua sistematização e análise das propostas já elaboradas pela SPTrans, averiguando sua adequação e viabilidade, com a adição da criatividade dos alunos em propor novas melhorias, num aprendizado conjunto que inclui os colaboradores e introduz mudança cultural.

Pretende-se obter o Plano de Modernização para a COMIM. Este deve preferencialmente conter, na medida do possível:

- Levantamento das necessidades
- Propostas de otimização de fluxos de trabalho
- Diretrizes para os sistemas informatizados
- Passo a passo de implementação com cronograma e orçamento
- Elementos para treinamento dos colaboradores
- Prospecção de fontes de financiamento

O plano de modernização e revisão do sistema de gerenciamento de processos e de julgamento de multas de operadores da SPTrans idealmente devem contemplar mudanças sem novo aporte de recursos próprios, realizando grande economia de papel e fácil localização e visualização de documentos e status de julgamento de multas, liberando grande tempo do pessoal administrativo e agilizando procedimentos e a resposta/comunicação aos interessados. Além disso, a transparência é um grande objetivo da SPTrans. Deseja-se implementar formas de comunicação transparente que permita aos operadores acessarem pelo sistema da COMIM o status de julgamento de suas multas e informações consolidadas para auxiliar o gerenciamento por parte do concessionário/permissionário.

Metodologia

A ser definida com pela equipe em conjunto.

Produtos

- Relatório final, 60 a 70 páginas, Times New Roman 12, espaço 1,5, acrescidas de anexos e referências bibliográficas, a ser protocolado na Secretaria de Registro da EAESP-FGV até 31 de julho de 2014.
- Apresentação do relatório diante de banca, com participação de dirigente da organização envolvida.

Conteúdo

Relatório elaborado pela equipe contendo:

- Diagnóstico da situação e análise;
- Proposta de medidas específicas e justificativas, além de procedimentos relacionados à implementação das medidas propostas. As medidas propostas devem ser priorizadas e diferenciadas para o curto, médio e longo prazo.
- Anexos: lista de participantes do grupo; o presente termo de referência; lista de pessoas entrevistadas; fontes de dados consultadas.
- Referências bibliográficas.

Organização

São Paulo Transporte S.A. – SPTRANS

Rua Boa Vista 236, 7º andar, Centro – São Paulo, SP

Contato e pessoas responsáveis

Responsável: **Ciro Biderman** – Chefe de Gabinete da SPTrans

ciro.biderman@sptrans.com

Tel.: (11) 3396-6813 / 3396-6815

Contato adicional: **Daniela Swiatek** – Assessora técnica da Chefia de Gabinete da SPTrans

daniela.swiatek@sptrans.com.br

Tel.: (11) 3396-6815 ou 3396-6982

Anexo II – Documentos oficiais utilizados na Pesquisa Documental

- Edital de Concorrência Pública SMT nº 012/2002 - Objeto: Outorga da concessão do serviço de transporte coletivo público de passageiros, em áreas do subsistema estrutural, na Cidade de São Paulo;
- Edital de Concorrência Pública SMT nº 013/2002 - Objeto: Outorga da permissão do serviço de transporte coletivo público de passageiros, em áreas do subsistema local, na Cidade de São Paulo;
- Contrato de Concessão nº 0701/2003: Área 1 – firmado com o Consórcio Bandeirante de Transporte;
- Contrato de Concessão nº 0702/2003: Área 2 - firmado com a empresa Comercial Sambaíba de Veículos Ltda.;
- Contrato de Concessão nº 0703/2003: Área 3 - firmado com o Consórcio Plus;
- Contrato de Concessão nº 0037/2003: Área 4 - firmado com o Consórcio Leste 4;
- Contrato de Concessão nº 0705/2003: Área 5 - firmado com o Consórcio Via Sul Transportes Urbanos Ltda.;
- Contrato de Concessão nº 0706/2003: Área 6 - firmado com o Consórcio Unisul;
- Contrato de Concessão nº 0707/2003: Área 7 - firmado com o Consórcio Sete;
- Contrato de Concessão nº 0708/2003: Área 8 - firmado com o Consórcio Sudoeste de Transporte;

Anexo III – Lista de Pessoas Entrevistadas

Nome	Cargo / Função
Ciro Biderman	Chefe de Gabinete da SPTrans (DP/GAB)
Daniela Coimbra Swiatek	Assessora Técnica da Chefia de Gabinete (DP/GAB)
Rafael Tartaroti	Assessor Técnico da Chefia de Gabinete (DP/GAB)
Renato Affonso	Assessor Técnico da Chefia de Gabinete (DP/GAB)
Tomás Kovensky	Estagiário da Chefia de Gabinete (DP/GAB)
Silvana da Conceição Mendes	Coordenadora Geral do Setor de Multas (DO)
Claudete Aparecida da Silva	Supervisora do Setor de Multas (DO)
Claudio Mingarelli da Silva	Coordenador da COMIM
Angelo Fêde	Analista de Gestão na Diretoria de Operações (DO)
Vicente Barrella Neto	Superintendente de Operações (DO/SOP)
Pedro Gimene	Superintendente de TI (DG/STI)
Monica Maria de Andrade	Gerente de Sistemas Operacionais de Transporte (DG/STI/GSO)
Sergio Henrique Ferreira	Gerente de Tecnologia de Informação - CET
Airton Aranha	Assessor Técnico da Diretoria de Operações

Anexo IV – Lista de Entrevistas

Nº	Data	Local	Participantes SPTrans	Participantes GV	Tempo de duração	Assunto
1	02/04/14	Sede de SPTrans	Rafael Tartaroti, Daniela Coimbra Swiatek e Ciro Biderman	Cassiano Ávila; Fernanda Correa e Juliana Rodrigues	2h	Reunião inicial para alinhamento do entendimento do TR e das diretrizes para o desenvolvimento do tema proposto e indicação das áreas e departamentos a serem consultados.
2	09/04/14	SPTrans – setor de Multas	Silvana da Conceição Mendes; Claudete Alves	Cassiano Ávila; Fernanda Correa e Juliana Rodrigues	1h30	Compreensão do procedimento atual de multas e responsáveis desde a atuação pelo fiscal em campo até encaminhamento da multa para a Comissão de Julgamento das Multas.
3	09/04/14	SPTrans – COMIM	Cláudio Mingarelli da Silva	Cassiano Ávila; Fernanda Correa e Juliana Rodrigues	1h	Compreensão do procedimento de julgamento das multas nas COMIM
4	17/04/14	Sede de SPTrans	Ciro Biderman, Rafael Tartaroti e Tomás Kovensky	Cassiano Ávila; Fernanda Correa e Juliana Rodrigues	1h	Visão macro do STCUP-SP (estrutura, composição da remuneração, sistema eletrônico de multas de partida)
5	24/04/14	Sede de SPTrans	Sérgio Henrique Ferreira	Cassiano Ávila e Fernanda Correa	1h30	Entender o funcionamento dos Coletores eletrônicos de multas da CET e desenvolvimento do sistema
6	20/05/14	Sede de SPTrans	Tomás Kovensky, Rafael Tartaroti, Angelo Fêde; Vicente Barrella Neto; Pedro Gimenez; Monica Maria de Andrade	Cassiano Ávila e Juliana Rodrigues	1h	Obtenção das informações acerca do sistema SIM – de multas de partida e do entendimento do formato pretendido e imaginado sobre o sistema de coletores eletrônicos a ser implantado
7	02/07/14	SPTrans – setor de Multas	Airton Aranha	Cassiano Ávila; Fernanda Correa e Juliana Rodrigues	4h	Solucionar dúvidas referentes ao fluxo de trabalho e funcionamento do sistema RESAM; registro das multas por descumprimento de partida
8	08/07/14	Sede da SPTrans	Rafael Tartaroti, Daniela Coimbra Swiatek e Ciro Biderman	Cassiano Ávila; Fernanda Correa e Juliana Rodrigues	1h	Apresentação do diagnóstico das problemáticas levantadas e propostas de soluções

Referências Bibliográficas

AZEVEDO, Eurico de Andrade; ALENCAR, Maria Lúcia Mazzei de. *Concessão de Serviços Públicos – Comentários às Leis 8.987 e 9.074 (Parte Geral), com as modificações introduzidas pela Lei 9.648, de 27.5.98*. São Paulo: Malheiros, 1998.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. 18 ed., São Paulo: Saraiva, 1997.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

BRASIL. Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.

BRASIL. Lei Federal nº 9.491, de 9 de setembro de 1997. Altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, revoga a Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências.

BRASIL. Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências.

BRASIL. Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

CRUZ, Maurício F. *Condicionantes metropolitanos para políticas públicas: análise dos transportes coletivos na região metropolitana de São Paulo (1999-2009)*. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2010.

FERREIRA, J. S. W. *A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil*. Publicado em Anais do Simpósio Interfaces das representações urbanas em tempo de globalização. UNESP: Bauru, 21 a 26 de agosto de 2005.

GOMIDE, Alexandre A. *Mobilidade urbana, iniquidade e políticas sociais. Políticas sociais: acompanhamento e análise*. 2006, 12, 242-250.

_____. *A regulação dos transportes urbanos: tendências e desafios para o futuro*. Disponível em: <http://www.cbtu.gov.br/estudos/pesquisa/antp_15congr/pdf/TP-297.pdf>. Acesso em: 11. Jul/2014.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *A Nova Lei de Diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana*. Disponível em:

<http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/120106_comunicado_ipea128.pdf>. Acesso em 11. Jul/2014.

_____. *Regulação econômica e organização dos serviços de transporte público urbano em cidades brasileiras: estudos de caso*. Brasília: Ipea-Mcidades, 2004.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 10 ed., São Paulo: RT, 2014

MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 14 ed., São Paulo: RT, 2010

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 27 ed., São Paulo: Malheiros, 2002.

_____. *Direito Municipal Brasileiro*. 13 ed., São Paulo: Malheiros, 2003.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 14 ed., São Paulo: Malheiros, 2002

OLIVEIRA, Gesner; ROSAS, João Grandino. *Direito e Economia da Concorrência*. 2 ed., São Paulo: RT, 2013.

ROLNIK, Raquel; KLINTOWITZ, Danielle. *(I) Mobilidade na cidade de São Paulo. Estudos Avançados* (USP. Impresso), v. 25, 2011, p. 89-108.

SÃO PAULO (Município). Lei Orgânica do Município de São Paulo.

SÃO PAULO (Município). Lei Municipal nº 13.241, 12 de dezembro de 2001. Dispõe sobre a organização dos serviços do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros na Cidade de São Paulo, autoriza o Poder Público a delegar a sua execução, e dá outras providências.

SÃO PAULO (Município). Lei Municipal nº 11.037, de 25 de julho de 1991. Dispõe sobre o Sistema Municipal de Transportes Urbanos, e da outras providências.

SÃO PAULO (Município). Decreto Municipal nº 42.736, de 19 de dezembro de 2002. Regulamenta a Lei nº 13.241, de 12 de dezembro de 2001, que dispõe sobre a organização dos serviços do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros na Cidade de São Paulo e autoriza o Poder Público a delegar sua execução.

SÃO PAULO (Município). Decreto Municipal nº 53.887, de 8 de maio de 2013. Confere nova regulamentação à Lei nº 13.241, de 12 de dezembro de 2001, que dispõe sobre a organização dos serviços do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros na Cidade de São Paulo e autoriza o Poder Público a delegar sua execução; revoga os Decretos nº 42.736, de 19 de dezembro de 2002 e nº 47.139 de 27 de março de 2006.

SECRETARIA MUNICIPAL DE TRANSPORTES. Portarias SMT nº 085/02. Expede o Regulamento de Sanções e Multas - RESAM a ser aplicado aos operadores de serviços de transporte público de passageiros.

SECRETARIA MUNICIPAL DE TRANSPORTES Portarias SMT nº 111/03. Expede o Regulamento de Sanções e Multas - RESAM, a ser aplicado aos operadores do serviço de transporte coletivo.

SECRETARIA MUNICIPAL DE TRANSPORTES Portarias SMT nº 097/05. Institui o Regulamento de Sanções e Multas - RESAM, a ser aplicado aos concessionários/permissionários do serviço de transporte coletivo.

SECRETARIA MUNICIPAL DE TRANSPORTES Portarias SMT nº 168/07. Regulamento de Sanções e Multas - RESAM aplicáveis aos concessionários/permissionários do serviço transporte coletivo.

SECRETARIA MUNICIPAL DE TRANSPORTES Portarias SMT nº 027/08. Altera a Portaria SMT nº 168/07, que dispõe sobre Regulamento de Sanções e Multas - RESAM aplicáveis aos concessionários/permissionários do serviço transporte coletivo.

SECRETARIA MUNICIPAL DE TRANSPORTES Portarias SMT nº 129/08. Altera a Portaria SMT nº 168/07, que institui o Regulamento de Sanções e Multas - RESAM.

SECRETARIA MUNICIPAL DE TRANSPORTES Portarias SMT nº 086/09. Altera a Portaria SMT nº 168/07, que institui o Regulamento de Sanções e Multas - RESAM.

SECRETARIA MUNICIPAL DE TRANSPORTES. Portarias SMT nº 088/10. Altera a Portaria SMT nº 168/07, que institui o Regulamento de Sanções e Multas - RESAM.

SECRETARIA MUNICIPAL DE TRANSPORTES Portarias SMT nº 029/12. Altera a Portaria SMT nº 168/07, que institui o Regulamento de Sanções e Multas - RESAM.

SECRETARIA MUNICIPAL DE TRANSPORTES Portarias SMT nº 042/13. Altera a Portaria SMT nº 168/07, que institui o Regulamento de Sanções e Multas - RESAM.

SECRETARIA MUNICIPAL DE TRANSPORTES. Portarias SMT nº 003/14. Altera o anexo da Portaria SMT nº 111/03 - Regulamento de Sanções e Multas - RESAM, aplicado aos operadores do serviço de transporte coletivo.

SILVA, De Plácido. *Vocabulário Jurídico*. 17 ed., Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2000.

SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2005.

SIQUEIRA, Moema Miranda. O papel da regulação na gestão pública: o exemplo do transporte coletivo por ônibus. *Revista de Administração Pública – RAP*. Rio de Janeiro: FGV, vol. 31, Jan/Fev-1997.

SOUZA, Ana Odila de Paiva (Coord.). *São Paulo Interligado – O plano de transporte público urbano implantado na gestão 2001-2004*. São Paulo, Out/2004.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Fundamentos de Direito Público*. 3 ed., São Paulo: Malheiros, 1998.

VALLE, Benjamim de Medeiros. *Tecnologia da Informação no Contexto Organizacional*. Ciência da Informação. Vol. 25, Nº 1, Rio de Janeiro, 1996. Acesso em: <<http://revista.ibict.br/index.php/ciinf/article/viewFile/491/436>>. Disponível em: 20. Jun/2014.