



TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Relatório de Auditoria 00022/2022-9

Processo(s):	08313/2022-8
Fiscalização:	00045/2022-1
Instrumento:	Auditoria de Conformidade
Conselheiro Relator:	Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha
Entidade(s):	Companhia Estadual de Transportes Coletivos de Passageiros do Estado do Espírito Santo Secretaria de Estado de Mobilidade e Infraestrutura
Objetivo:	Verificar o cumprimento do contrato de transporte coletivo urbano, com ênfase na regularidade das ações de mitigação do impacto causado pela pandemia de Covid-19.
Período fiscalizado:	1º/01/2019 a 24/10/2022
Usuário(s) Previsto(s):	Corpo Deliberativo do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo - TCEES Procuradores do Ministério Público de Contas/ES Usuários do serviço de transporte coletivo metropolitano. Gestores da Ceturb/ES e Semobi.
Unidade Técnica:	NDR - Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Prog. de Desest. Reg.
Supervisor:	Guilherme Abreu Lima e Pereira
Equipe de fiscalização:	Henrique Rodrigues Fassbender de Rezende – Líder Raffael Barboza Nunes
Período da fiscalização:	03/10/2022 a 27/01/2023

SUMÁRIO EXECUTIVO

O que o TCEES fiscalizou?

A presente fiscalização teve como objetivo verificar o cumprimento dos contratos de transporte coletivo urbano da Região Metropolitana da Grande Vitória – Sistema Transcol, com ênfase na regularidade das ações de mitigação do impacto causado pela pandemia de Covid-19. Para atender a esse objetivo, foram elaboradas as seguintes questões a serem respondidas ao fim da fiscalização:

Q1 - Os Contratos 8 e 9/2014 estão adequadamente equilibrados nos aspectos econômico-financeiros, em relação aos impactos causados pela pandemia de Covid-19?

Q2 - A fiscalização do contrato no que tange ao acompanhamento dos indicadores de desempenho está sendo realizada de forma regular e adequada pela Ceturb/ES, conforme metodologia definida no 2º Termo de Aditamento dos Contratos 8 e 9/2014?

Como o procedimento de revisão do equilíbrio econômico-financeiro dos Contratos 8 e 9/2014 ainda não estava concluso, a análise se deu exclusivamente nos cálculos constantes no pedido apresentado pelos Consórcios.

Em relação aos indicadores de desempenho, foi observado que dois parâmetros, que representam 20% da nota total das Concessionárias, são diretamente impactados pela deficiência do canal de reclamação disponibilizado aos usuários.

A metodologia utilizada para apuração dos fatos foram as Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores e com as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP) aplicáveis às auditorias de conformidade, especialmente com as NBASP 100, 400 e 4000, e com observância ao Manual de Auditoria de Conformidade do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES) e aos demais pronunciamentos profissionais aplicáveis, dentre os adotados pelo Tribunal.

O que o TCEES encontrou?

Nas análises realizadas para responder às questões acima discriminadas, foram identificadas as seguintes inconformidades:

- inconsistências no pedido de revisão apresentado pelas Concessionárias;
- ausência de divulgação dos indicadores de desempenho ao público; e
- deficiência no canal de reclamações disponibilizado aos usuários.

Foi ainda encontrado o seguinte achado, não decorrente da investigação das questões:

- inexistência de Relatório de Auditoria Independente do Sistema de Bilhetagem Eletrônica.

Qual é a proposta de encaminhamento?

Visando contribuir com a entidade auditada para a regularização das inconformidades apontadas, foram propostas a **notificação** e a **citação** dos gestores para que se manifestem sobre os fatos narrados nos achados, ou, se for o caso, apresentem documentação que demonstre o saneamento das irregularidades, inclusive que se abstenham de utilizar certos parâmetros e premissas considerados pelos Consórcios no pedido de revisão do equilíbrio econômico-financeiro por eles apresentado.

Além disso, foi sugerida a **determinação** para que (i) os dados relacionados ao índice de qualidade alcançado por cada Concessionária seja divulgado ao público, (ii) sejam disponibilizados novos canais de reclamação para os usuários, tais como, recebimento de ligações oriundas de telefonia móvel, desenvolvimento de aplicativo para recebimento das reclamações dos usuários, atendimento automatizado através de aplicativo gratuito de mensagem instantânea, utilização de “QR Code” para direcionamento dos usuários ao aplicativo de reclamações disponibilizado, entre outras possibilidades existentes no mercado e (iii) seja instaurado processo administrativo para contratação de auditoria independente para verificar a garantia da fidelidade dos dados do Sistema de Bilhetagem Eletrônica.

O relatório de auditoria sugere ainda que seja expedida **recomendação** para que (i) nos canais de reclamação, o “assunto da reclamação” seja categorizado conforme

definição contida nos artigos 12 e 16 do Anexo Único do 2º Termo de Aditamento aos Contratos 8 e 9/2014 e (ii) a contratação do relatório de auditoria independente do Sistema de Bilhetagem Eletrônica seja realizado anualmente, conforme orientação da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon).

Quais os próximos passos?

Após a entrega do Relatório de Auditoria, o processo seguirá seus trâmites, de forma a permitir a ampla defesa e o contraditório da entidade e dos gestores Responsáveis. Após todos se manifestarem, a decisão final será dada pelos Conselheiros, sendo que, no caso da manutenção dos achados e dos encaminhamentos propostos, o NDR deverá instaurar procedimento de monitoramento para certificar que ocorreu a plena e correta implementação das determinações propostas.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	8
1.1	Deliberação e razões da fiscalização.....	8
1.2	Visão geral do objeto.....	8
1.3	Objetivo e questões.....	16
1.4	Metodologia utilizada e limitações.....	16
1.5	Estimativa do volume de recursos fiscalizados.....	16
1.6	Benefícios à sociedade.....	17
1.7	Processos conexos.....	17
2	ACHADOS.....	17
2.1	A1(Q1) - Inconsistências no pedido de revisão apresentado pelas Concessionárias.....	17
2.2	A2(Q2) - Ausência de divulgação dos indicadores de desempenho ao público.....	26
2.3	A3(Q2) - Deficiência no canal de reclamações disponibilizado aos usuários	32
3	ACHADOS NÃO DECORRENTES DA INVESTIGAÇÃO DE QUESTÕES.....	45
3.1	A4 - Inexistência de Relatório de Auditoria Independente do Sistema de Bilhetagem Eletrônica.....	45
4	CONCLUSÃO.....	59
4.1	Síntese dos fatos apurados.....	59
4.2	Posicionamento da equipe.....	60
5	PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO.....	61
5.1	A citação de responsável (art. 207, I c.c. art. 389 do RITCEES).....	61
5.2	Determinação ao órgão/entidade (art. 207, IV c.c. art. 329, §7º, do RITCEES).....	61
5.3	Oitiva de entidade fiscalizada ou interessado (art. 207, II, do RITCEES)....	64

5.4 Recomendação ao órgão/entidade (art. 207, V c.c. art. 329, §7º, do RITCEES).....	65
--	----

1 INTRODUÇÃO

1.1 Deliberação e razões da fiscalização

A presente fiscalização dá cumprimento ao Plano Anual de Controle Externo - Pace 2022, aprovado pela Decisão Plenária 16/2021, na linha de ação de controle FISCALIZAÇÃO, área temática TRANSPORTE para "verificar a regularidade das ações de mitigação do impacto causado pela pandemia do Covid 19 em contrato de concessão comum (Lei 8.987/1995)", na área de interesse mobilidade urbana, com ênfase em transporte coletivo.

A referida linha de ação possui como foco de atuação jurisdicionados selecionados com base em critérios de risco, materialidade e relevância, além da observância da pluralidade de objetos e de maior abrangência territorial de atuação do NDR, tendo como base a seleção de ações de controle do NDR, registrada no Protocolo TCE-ES 19.956/2021.

1.2 Visão geral do objeto

O serviço de transporte coletivo deve obedecer às diretrizes estabelecidas na lei federal de mobilidade urbana, Lei 12.587/2012.

O serviço de transporte coletivo intermunicipal da Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV¹) é gerido pelo Governo do Estado do Espírito Santo, sendo que este pode firmar convênios com os municípios que integram a RMGV objetivando uma gestão associada do Sistema Integrado de Transporte Coletivo Urbano Municipal e Intermunicipal Metropolitano de Passageiros da RMGV (Transcol)², conforme autorização concedida pela Lei Complementar 750/2013.

Tal Lei Complementar também autoriza o Estado do Espírito Santo a, uma vez pactuados os convênios com os municípios, delegar, por meio da Secretaria de

¹ A RMGV, criada pela Lei Complementar 58/1995, alterada pela Lei Complementar 318/2005, é composta pelos municípios de Cariacica, Fundão, Guarapari, Serra, Viana, Vila Velha e Vitória.

² São atendidos pelo sistema os municípios de Vitória, Vila Velha, Serra, Cariacica e Viana. Além disso, existe uma linha foi estendida para atender ao município de Fundão.

Estado dos Transportes e Obras Pública (Setop)³, a terceiros, por concessão, a execução desses serviços.

À Secretaria de Mobilidade e Infraestrutura (Semobi) compete formular, coordenar e executar a política estadual nas áreas de mobilidade urbana, transportes e infraestrutura, além de supervisionar as atividades das instituições que compõem sua área de competência, de acordo com o art. 2º, do Decreto 4.478/2019.

A gestão, a fiscalização e a execução das demais atividades inerentes do sistema metropolitano de transporte coletivo foi transferida, por meio de Contrato de Programa 13, de 3 de setembro de 2014, firmado com a Setop, à Companhia de Transportes Urbanos da Grande Vitória (Ceturb-ES).

A autorização para essa transferência consta no art. 5º da Lei Complementar Estadual 750, de 27 de dezembro de 2013, que altera a Lei 3.693/1984 (Lei que autorizou a criação da Ceturb e estabeleceu suas competências), o qual segue transcrito:

Art. 5º A CETURB-GV receberá, através de convênio, contrato de programa ou outro ato administrativo firmado com o Estado do Espírito Santo, as funções de gestão e fiscalização dos serviços decorrentes da instituição do Novo Sistema Integrado de Transporte Coletivo Urbano Municipal e Intermunicipal Metropolitano de Passageiros da Região Metropolitana da Grande Vitória - TRANSCOL, bem como a execução das demais atividades inerentes a esse Sistema, inclusive a realização de obras e melhorias de infraestrutura viária, gestão e fiscalização do transporte público urbano municipal e intermunicipal metropolitano de passageiros e gestão e fiscalização do transporte coletivo privado, na modalidade fretamento.

Importante destacar que a Lei Complementar 433/2008 dispôs que o Estado concederá contribuição financeira com o objetivo de subsidiar o preço pago pelos usuários do Sistema, bem como as categorias de usuários descritas nos §§ 1º e 2º do artigo 2º da mencionada Lei Complementar.

O subsídio ao preço pago pelos usuários também foi previsto no Edital 2/2014, o qual regulou a licitação para a concessão do serviço de transporte coletivo da região metropolitana.

³ Atual Secretaria de Mobilidade e Infraestrutura (Semobi), conforme Decreto 4.478-R, de 22 de julho de 2019.

O Edital 2/2014 dividiu o serviço em dois lotes, sendo a licitação realizada na modalidade Concorrência, na modalidade melhor técnica e menor preço por quilômetro (km).

Após o procedimento licitatório, o Lote I foi vencido pelo Consórcio Atlântico Sul, resultando no Contrato 8/2014, enquanto o Lote II foi arrematado pelo Consórcio Sudoeste, o qual firmou o Contrato 9/2014, ambos assinados em 25 de julho de 2014. A concessão dos serviços tem duração contratual de 25 anos, podendo ser prorrogados por mais 15 anos, conforme item 6.1 dos mencionados contratos.

O item 14.1 dos Contratos 8 e 9/2014 define que a concessão pressupõe a prestação de um serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários.

Já o item 14.2 esclarece que serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, conforto, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade da tarifa.

Da mesma forma, o item 7.1.1 dos Contratos estabelece que são metas da concessão a prestação de um serviço eficiente, com atualidade tecnológica, ambientalmente adequado, que propicie amplo acesso à população e cujos indicadores atendam às metas de qualidade definidas no Anexo VII⁴ do Edital.

A tarifa usuário deve ser fixada pelo Poder Concedente em valor equivalente ao resultado da divisão do custo total mensal de todas as Concessionárias pelo número médio mensal de passageiros pagantes equivalentes transportados do Sistema, considerando ainda o montante de subsídio repassado nos últimos 12 meses anteriores ao cálculo da tarifa.

O custo total mensal das Concessionárias deve ser apurado pelo preço/km apresentado pelos consórcios no momento da licitação multiplicado pela quilometragem total percorrida, conforme item 15.3 de cada Contrato.

Esse preço/km pode ser alterado por reajuste ou revisão ordinária e/ou extraordinária.

⁴ Metodologia de avaliação da qualidade alterada pelo 2º Termo Aditivo aos Contratos.

O reajuste do preço/km deve se dar anualmente, tendo como data-base o mês de janeiro de cada ano (subitem 16.1⁵), por meio da aplicação de fórmula paramétrica (estabelecida no subitem 16.2) que é composta por quatro variáveis: óleo diesel, convenção coletiva/dissídio coletivo, número índice ônibus e índice geral de preços–disponibilidade interna (IGP-DI).

Já quanto às revisões, a ordinária deve ser realizada a cada dois anos, e a extraordinária a qualquer momento, em caso de situações que possam afetar o equilíbrio econômico-financeiro da concessão (subitem 17.1).

Importante destacar que o subitem 17.5 estabelece que nos processos de revisão, a aferição do preço/km de reequilíbrio dos contratos deve ser realizada através das planilhas apresentadas pela concessionária na licitação, com a manutenção da TIR prevista.

Os Contratos 8 e 9/2014 passaram por três aditivos.

O Primeiro Termo Aditivo alterou a redação das Cláusulas VI, XIX e XX dos Contratos, as quais se referem à operação da câmara de compensação, que passou das Concessionárias para o Poder Concedente, ampliação de direito e prerrogativas do Poder Concedente, especialmente quanto ao acesso a dados do sistema de bilhetagem e o poder para auditar essas informações.

O Segundo Termo Aditivo aos Contratos foi realizado para materializar a revisão do equilíbrio econômico-financeiro ocorrida no sistema em 2018, sendo válido a partir de 2019.

O procedimento só foi concluído após acordo entabulado em audiência ocorrida em 29/11/2018, junto ao Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos – Numepec do Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo.

Esse aditivo revisou o preço/km em 13,55%; implantou nova metodologia de avaliação e controle da qualidade dos serviços prestados e instituiu regra de transição no tocante à renovação da frota.

⁵ 16.1. O valor do preço/km referência de remuneração da CONCESSIONÁRIA terá como data-base o mês de janeiro de 2014, uma vez que os reajustes das tarifas ocorrerão sempre no mês de janeiro de cada ano e será reajustado a cada 12 meses, a fim de assegurar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Destaca-se que a modificação da metodologia de avaliação e controle da qualidade dos serviços prestados se fez necessária pois a estabelecida no Edital 2/2014, em seu Anexo VII, se mostrou ineficiente para a avaliação da qualidade dos serviços prestados, sendo inclusive objeto do Processo Ceturb-GV 2.191/2014⁶, no qual foi discutida a impossibilidade de medição dos indicadores de pontualidade, falha e cumprimento de viagem, na forma proposta pelo edital.

No Processo Ceturb-GV 2.191/2014, também, constam as Notas Técnicas 4 e 5/2015 elaboradas pela Secont, em 24/9/2015, que foram encaminhadas à Setop, através do Ofício 350/GAB/Secont, em 28/9/2015 e, posteriormente, à Ceturb-GV. As notas técnicas tratam, respectivamente, da avaliação do Sistema de Controle de Qualidade do Serviço Transcol e da sugestão de estrutura para construção de um novo sistema, compatível com os padrões sugeridos pelo Governo Federal.

No Relatório de Levantamento 3/2016 realizado por essa Corte (Processo TCE-ES 1.152/2016) foi identificado que “o Controle da Qualidade dos Serviços Transcol não está sendo realizado pela Ceturb-GV, conforme previsto nos contratos de concessão, diante da alegada impossibilidade de aplicação da metodologia estabelecida”, propondo que fosse determinado à Setop que promovesse a “elaboração e implementação de metodologia, que possibilite a mensuração de um índice, que reflita a qualidade dos serviços prestados pelas operadoras do sistema Transcol”, proposta de determinação acompanhada pelo órgão colegiado, materializada no item 1.9 do Acórdão TCE-ES 1.226/2016 – 1ª Câmara.

De forma a monitorar essa determinação foi instaurada a fiscalização 5/2018 (Processo TCE-ES 1.436/2018), sendo ao final proferido o Acórdão TCE-ES 141/2020, que deliberou por: “Recomendar ao atual Secretário de Estado e Obras Públicas (Setop) que tome medidas para assegurar que os sistemas de avaliação de qualidade não sofram descontinuidade no seu emprego”.

Por fim, o Terceiro Termo Aditivo alterou a metodologia de reajuste do preço/km. Tal alteração também foi determinada após atuação desta Corte por meio do Acórdão TCE-ES 1.536/2020 – 2ª Câmara (Processo TCE-ES 1.433/2018) que proferiu as seguintes determinações relacionadas ao reajuste:

⁶ Processo TC 1.152/2016-5, ANEXO 33, doc. eletrônicos de 53 – Anexo 1025/2016 a 62 - Anexo 1033/2016.

1.8. DETERMINAR ao senhor Secretário de Estado dos Transporte e Obras Públicas e ao senhor Diretor-Presidente da CETURB, conforme previsão contida no artigo 1º, inciso XVI, da LOTCEES c/c o artigo 329, § 7º, do RITCEES, a fim de que, dentro de suas respectivas competências:

[...]

- c) **alterem** a redação do artigo 3º da Norma Complementar 1/2015 da CETURB, de modo a fazer constar nas despesas com pessoal os gastos com encargos sociais, conforme fundamentação contida no subitem 3.1 da ITC, no subitem 2.1 do Relatório de Inspeção 3/2018 e na Manifestação Técnica 6316/2019;
- d) **aditem** os Contratos de Concessão 8 e 9/2014, de modo a fazer constar todos os componentes do valor absoluto da despesa referente a pessoal e vinculações, conforme fundamentação contida no subitem 3.1 da ITC, no subitem 2.1 do Relatório de Inspeção 3/2018 e na Manifestação Técnica 6316/2019;
- e) **corrijam o cálculo de reajuste** concedido em janeiro de 2018 do preço/Km do Sistema Transcol, nos termos do Apêndice 53/2018 ao Relatório de Inspeção 3/2018, compensando nos pagamentos dos subsídios subsequentes os valores recebidos indevidamente pelos Concessionários à título de subsídio tarifário até a efetiva implementação da correção, conforme fundamentação contida no subitem 3.1 desta ITC e no subitem 2.1 do Relatório de Inspeção 3/2018; e

Em relação à atuação do **Controle Interno**, verificou-se que a Ceturb/ES possui em sua estrutura uma unidade de auditoria interna, vinculada diretamente ao Diretor-Presidente, conforme art. 57 do Estatuto Social⁷ (aprovado pelos acionistas em reunião no dia 10/1/2019).

Além disso, verificou-se que a Secont, que é o órgão central de controle interno do Estado do Espírito Santo, pode atuar na fiscalização dos aspectos operacionais da Ceturb/ES, conforme art. 2º da Lei Complementar 856/2017⁸, que reorganiza sua estrutura.

Conforme *e-mail* enviado pelo Secretário da Secont, esse órgão de controle atuou nos últimos três anos nos seguintes objetos relacionados com o sistema de transporte coletivo metropolitano da Grande Vitória:

7

Disponível

em:

<https://ceturb.es.gov.br/Media/ceturb/Legisla%C3%A7%C3%A3o/ESTATUTO%20SOCIAL%202019.pdf>. Acesso em: 10 out. 22.

⁸ A Secont exerce as funções constitucionais de fiscalização dos sistemas contábil, financeiro, orçamentário, de pessoal, de tecnologia da informação, **operacional** e patrimonial do Estado, das entidades da **administração direta e indireta**, dos fundos estaduais e das fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Executivo, quanto aos aspectos de legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções, e outras transferências, regularidade da receita e despesas e renúncias de receitas, por meio de inspeções, auditorias, ou outros instrumentos de controle. [grifos nossos - g. n.]

- Relatório de Auditoria 21/2020, que trata de auditoria financeira para confirmar o seu não enquadramento como empresa estatal dependente nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Apontamento relacionado ao Sistema de Transporte Coletivo Metropolitano - Ausência de pagamento de multas operacionais em decorrência de inobservância de normas do Sistema Transcol;

Na auditoria também foi realizado um monitoramento do Relatório de Auditoria 33/2019 que tratou do Serviço Especial Mão na Roda, serviço de transporte de pessoas com deficiência motora.

- Despacho 125/2020 - análise de requerimento das Concessionárias do Sistema de Transporte Coletivo da RMGV visando a mitigação dos efeitos da Pandemia COVID-19 no equilíbrio econômico-financeiro dos Contratos 8/2014 e 9/2014;

Em relação à **fiscalização do serviço**, a Ceturb/ES informou que atua com base no Regulamento de Transportes, Regulamento de Terminais e demais legislações vigentes, e abrange a verificação de cumprimento dos horários programados nas Ordens de Serviço Operacionais (OSO), a autorização de realização de viagens além das programadas nas OSO, o monitoramento dos Terminais de Integração, o controle de lacramento das catracas dos veículos, o registro de ocorrências relacionadas aos serviços prestados pelos Consórcios, a avaliação do estado geral dos veículos, a conduta dos operadores e o controle e monitoramento do número de acidentes de trânsito envolvendo os ônibus do Transcol.

O controle em campo é realizado por uma equipe de agentes de transporte sob o comando de supervisores, apoiada por uma equipe interna de Técnicos de Transporte e Coordenadores de Área, que incluem uma Central de Tráfego, que dá o suporte a toda equipe operacional.

Quanto às providências implementadas no sistema visando a **integração do transporte público na região metropolitana**, verificou-se, conforme informado pela Ceturb/ES (Anexo 279/2023), que mesmo no decorrer da execução do contrato estão sendo tomadas ações para ampliar essa integração.

Como exemplo de ações que ampliaram a integração da região metropolitana podemos citar a implantação da integração temporal, que permite o passageiro fazer

o transbordo entre linhas pré-estabelecidas em um tempo pré-determinado, sem o pagamento de uma segunda passagem; extensão de itinerário até o município de Fundão, que anteriormente não era atendido pelo sistema, diversas criações, alterações e reprogramações de linhas, além do acréscimo de 45 veículos na frota do sistema, mesmo com a queda na demanda.

Em relação ao atendimento às **normas de acessibilidade**, dos 1.847 veículos que compõem a frota, apenas 6 (os quais são micro-ônibus) não possuem plataforma elevatória veicular, entretanto, foi informado pela Ceturb/ES (Anexo 279/2023) que eles foram submetidos a adaptações de acessibilidade devidamente registradas junto ao Detran/ES, de forma que a totalidade dos veículos atendem às normas de acessibilidade.

Além disso, foi informado que são realizadas duas vistorias anuais pela Ceturb/ES em todos os elementos de acessibilidade dos veículos.

Por fim, importante destacar que no decorrer da fiscalização foi anunciado um **reajuste, válido a partir de janeiro de 2023**, no valor do preço/km de 14,60%, o que resultou numa elevação na tarifa de 7,14% (passando de R\$ 4,20 para R\$ 4,50) e no subsídio no percentual de 37,17% (passando de R\$ 1,3886 por passageiro para R\$ 1,9048).

Tendo em vista a relevância de tal evento para a sociedade capixaba, a equipe de fiscalização solicitou o processo e toda documentação referente a esse reajuste, inclusive com as memórias de cálculo, para análise da regularidade do procedimento.

De posse da documentação (Anexo 280/2023), procedeu-se a análise dos valores e dos índices utilizados e não foram verificadas incongruências nestes.

Ressalta-se que, quanto ao item despesa com mão de obra, houve uma alteração em relação ao coeficiente que vinha sendo utilizado desde o início do contrato no item "fator de utilização dos cobradores". Essa alteração ocorreu tendo em vista a retirada de cobradores dos veículos sem ar-condicionado. Quanto ao novo fator de utilização considerado, essa equipe não realizou procedimentos de auditoria para testar se ele corresponde ao efetivamente empregado no sistema, de forma que foi

utilizado o valor informado pela Ceturb/ES, qual seja, um cobrador para cada veículo sem ar-condicionado.

1.3 Objetivo e questões

Verificar o cumprimento do contrato de transporte coletivo urbano, com ênfase na regularidade das ações de mitigação do impacto causado pela pandemia de Covid-19.

Para cumprir o objetivo proposto, foram definidas as seguintes questões:

Q1 - Os Contratos 8 e 9/2014 estão adequadamente equilibrados nos aspectos econômico-financeiros, em relação aos impactos causados pela pandemia de Covid-19?

Q2 - A fiscalização do contrato no que tange ao acompanhamento dos indicadores de desempenho está sendo realizada de forma regular e adequada pela Ceturb/ES, conforme metodologia definida no 2º Termo de Aditamento dos Contratos 8 e 9/2014?

1.4 Metodologia utilizada e limitações

Os trabalhos foram conduzidos em conformidade com as Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores e com as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP) aplicáveis às auditorias de conformidade, especialmente com as NBASP 100, 400 e 4000, e com observância ao Manual de Auditoria de Conformidade do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES) e aos demais pronunciamentos profissionais aplicáveis, dentre os adotados pelo Tribunal. Nenhuma restrição foi imposta aos exames.

Conforme acertado entre a equipe de auditoria e os servidores da Ceturb e da Semobi, ao longo da fiscalização todos os ofícios de requisição de documentos e de informações foram direcionados à Ceturb, que ficou responsável por encaminhar à Semobi o que fosse de responsabilidade da Secretaria.

1.5 Estimativa do volume de recursos fiscalizados

Estima-se que o volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ 9.010.742.799,48.

O volume de recursos fiscalizados foi estimado considerando os valores dos Contratos 8 e 9/2014 para o período restante de vigência dos mesmos (o que soma 17 anos, uma vez que os Contratos iniciaram sua vigência em julho de 2014, ou seja, há oito anos, e têm prazo de vigência de 25 anos). Assim, o saldo do Contrato 8/2014 equivale a R\$ 4.496.254.010,11, enquanto o do Contrato 9/2014 a R\$ 4.514.488.789,37, de forma que o somatório dos dois perfaz o montante de R\$ 9.010.742.799,48.

1.6 Benefícios à sociedade

Caso sejam adotados os encaminhamentos propostos neste trabalho, estima-se o benefício a seguir descrito.

1.6.1 Outros benefícios diretos

Melhoria na divulgação dos indicadores de desempenho das Concessionárias e no canal de reclamações disponibilizado aos usuários de transporte coletivo da região metropolitana da Grande Vitória.

1.7 Processos conexos

1.152/2016 e 1.216/2017.

2 ACHADOS

Em decorrência da investigação das questões apresentadas na seção 1.3, foram obtidos os achados a seguir descritos.

2.1 A1(Q1) - Inconsistências no pedido de revisão apresentado pelas Concessionárias

2.1.1 Critérios

Contrato - Semobi 8 e 9/2014, cláusula XVII.

2.1.2 Objetos

Contrato - 9/2014

Vigência: 25/07/2014 a 25/07/2039

Data assinatura: 25/07/2014

Valor financeiro do objeto: R\$ 6.638.954.102,01

Descrição: Concessão do serviço de transporte coletivo urbano municipal de Cariacica, Serra e Viana e intermunicipal metropolitano de passageiros da Grande Vitória - Transcol.

UGs: Secretaria de Estado de Mobilidade e Infraestrutura.

Contrato - 8/2014

Vigência: 25/07/2014 a 25/07/2039

Data assinatura: 25/07/2014

Valor financeiro do objeto: R\$ 6.612.138.250,16

Descrição: Concessão do serviço de transporte coletivo urbano municipal de Cariacica, Serra e Viana e intermunicipal metropolitano de passageiros da Grande Vitória - Transcol.

UGs: Secretaria de Estado de Mobilidade e Infraestrutura.

Pedido de revisão do equilíbrio econômico-financeiro apresentado pelos Consórcios (Ofício AS/SW No 12/2022).

UGs: Secretaria de Estado de Mobilidade e Infraestrutura.

2.1.3 Situação encontrada

Período de ocorrência: 1º/09/2018 a 30/06/2022.

As Concessionárias apresentaram, conjuntamente, um pedido de revisão do equilíbrio econômico-financeiro dos Contratos 8 e 9/2014 (Contratos e Aditivos constam nos Anexos 6024 e 6028 a 6032/2022). Tal pedido se fundamenta na Cláusula 17.1 dos Contratos, abrangendo a revisão ordinária e extraordinária, tendo em vista os impactos da pandemia do Covid-19 nas receitas e custos do serviço.

Para embasar tal pedido foi apresentado um estudo (Anexos 6058 e 6059/2022) que concluiu pela necessidade de uma alteração de 16,92% do preço por Km atualmente praticado.

Em que pese a revisão ainda não ter sido sacramentada, haja vista que o Poder Concedente ainda não realizou sua análise acerca da regularidade dos parâmetros e valores constantes no estudo (conforme informado no documento constante no Anexo 6035/2022, a Semobi ainda está em processo de contratação de consultoria para lhe auxiliar na análise), esta área técnica, ao analisar o pedido de revisão apresentado pelos Concessionários, verificou, mesmo sem realizar uma apreciação aprofundada sobre o mesmo, tendo em vista que ele ainda será objeto de análise pelo Poder Concedente, algumas inconsistências.

Assim, de forma a evitar que elas por ventura se materializem ao se promover a revisão, entende-se prudente relatá-las para conhecimento das partes.

A primeira inconsistência verificada é relativa ao parâmetro utilizado para realização da revisão. Os Contratos estabelecem no item 17.5 que a aferição do preço/km de reequilíbrio dos contratos será realizada através das planilhas apresentadas pela concessionária na licitação, com a manutenção da taxa interna de retorno - TIR prevista.

Assim, a revisão deve ocorrer utilizando como base a planilha apresentada na licitação, alterando-se apenas os valores que não representam mais a realidade do serviço, e mantendo-se os demais.

Como em 2019 foi realizada uma revisão do equilíbrio econômico-financeiro do preço/km dos Contratos na ordem de 13,55% (relativo ao período do início da

vigência dos Contratos até agosto de 2018⁹), conforme Segundo Termo Aditivo aos Contratos 8 e 9/ 2014 (Anexos 6030 e 6031/2022), a planilha que embasou esta¹⁰ representa o novo equilíbrio, e deverá ser a base para a nova revisão.

Entretanto, no cotejo entre a planilha apresentada pelas Concessionárias (pedido de revisão em análise) e a utilizada na última revisão (Planilha Eletrônica 161/2022 do Processo TC 8313/2022), verificou-se que os Consórcios não utilizaram esta última planilha como base, em desobediência aos preceitos contratuais.

Um exemplo é a demanda equivalente considerada, haja vista que, mesmo os valores efetivamente ocorridos (até agosto de 2018), sobre os quais não deveria haver divergência, estão diferentes nas planilhas (a demanda equivalente do estudo apresentado pelas Concessionárias pode ser encontrada na pag. 9 do Anexo 6059/2022, e a utilizada na revisão consta na linha 9 da aba 'Receita', da Planilha Eletrônica 161/2022, inserida no Processo TC 8313/2022).

Assim, ressalta-se que, em obediência ao disposto nos Contratos, a planilha a ser considerada na revisão deve ser a que representou o novo equilíbrio materializado no Segundo Termo Aditivo.

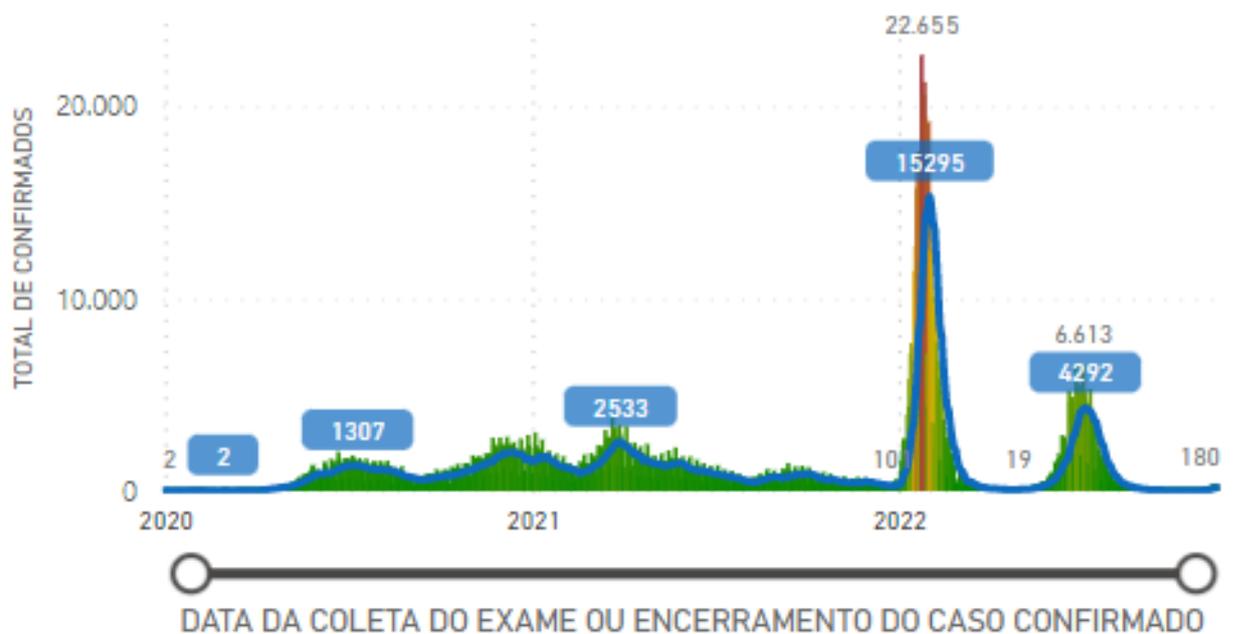
Outro ponto que chama a atenção na planilha apresentada pelas Concessionárias é que o período utilizado para representar a nova demanda sem os efeitos da restrição de circulação imposta como medida de prevenção à pandemia do Covid-19, foi o de janeiro a junho de 2022.

Ocorre que, janeiro e fevereiro de 2022 foram os meses com maior número de casos de Covid-19 no Espírito Santo desde o início da pandemia, conforme gráfico abaixo extraído do Painel Coronavírus do Governo do Estado do Espírito Santo¹¹:

⁹ Conforme Cláusula 1.1.1 do Segundo Termo Aditivo aos Contratos 8 e 9/2014.

¹⁰ Planilha essa que se presume ter sido elaborada com base na apresentada na licitação, haja vista que esse é o mandamento contratual.

¹¹ Disponível em: <https://coronavirus.es.gov.br/painel-covid-19-es>. Acesso em: 16 nov. 22.



Esse elevado número de casos tem como consequência um grande número de pessoas em isolamento, o que reduz a demanda pelo serviço.

Além dessa redução, a elevação no número de casos levou à suspensão de algumas atividades nesse período, como a realização de eventos, conforme noticiado em jornais da região¹².

Assim, verifica-se que ainda existiam medidas de restrição no período de janeiro e fevereiro de 2022.

Ante o exposto, entende-se que não é adequada a utilização dos meses de janeiro e fevereiro de 2022 na composição da média que irá caracterizar o comportamento da demanda após o período pandêmico, haja vista que esses meses ainda foram afetados pelo evento extraordinário.

A terceira inconsistência verificada é relativa à ausência de consideração de créditos que deixaram de ser utilizados em função das alterações na rotina da população ocasionada pela pandemia, bem como os ganhos oriundos da aplicação desse crédito no mercado financeiro.

¹² Notícias disponíveis em: <https://g1.globo.com/es/espírito-santo/noticia/2022/02/19/carnaval-no-es-saiba-o-que-as-prefeituras-decidiram-sobre-festas-nas-cidades.ghtml>. e <https://www.agazeta.com.br/es/cotidiano/es-recomenda-que-cidades-suspendam-festas-de-carnaval-e-grandes-shows-0122>. Acesso em: 16 nov. 22.

Explica-se:

Uma consequência da queda de demanda é a elevação de créditos inseridos no cartão e que deixaram de ser utilizados (temporariamente ou definitivamente) pelos seus titulares. Esse crédito, caso não expire, gera uma receita pela aplicação desse valor no mercado financeiro. Caso haja regra de expiração desses créditos o ganho é ainda maior, pois, além do rendimento financeiro, há ainda a própria apropriação dos créditos que expiraram.

Além disso, a decisão de extinguir o pagamento das passagens por meio de dinheiro, aceitando-se apenas meio magnético (cartão), eleva o crédito em poder da empresa, haja vista agora todos que utilizam o transporte coletivo antecipam o pagamento da tarifa, quando da recarga do cartão.

Esse crédito, quando aplicado no mercado financeiro, gera uma receita não prevista inicialmente (pelo menos não no montante atual), a qual deve ser considerada na revisão.

Ante o exposto, entende-se que deve ser demonstrada, e considerada na revisão, a receita de ganhos financeiros relativa à elevação dos créditos não utilizados pelos titulares, tendo em vista a queda na demanda (provocada tanto pela pandemia, como por outros motivos, como troca do meio de transporte por motoristas acionados por aplicativo) e o fato de que os coletivos passaram a aceitar apenas pagamentos por meio magnético.

Além disso, entende-se uma boa prática, que pode ser considerada pela Semobi, é a de que, caso não haja regra para expiração, seja criada uma, com um período para a validade dos créditos (um ano, por exemplo), de forma que os créditos inativos (de usuários que não utilizam mais o transporte coletivo, por exemplo), sejam considerados nas revisões.

Com isso, esses créditos, em vez de ficarem com as Concessionárias até o final da Concessão, período em que deveriam ser devolvidos ao Poder Concedente, seriam utilizados para a modicidade tarifária ou para a redução do subsídio estatal.

2.1.4 Causas

2.1.4.1 Fase Inicial da revisão ainda sem atuação do Poder Concedente.

2.1.5 Efeitos

2.1.5.1 Risco revisão inadequada do equilíbrio econômico-financeiro do Contrato.

2.1.6 Evidências

Pedido de Revisão 2022 Concessionárias I (ANEXO 06058/2022-8)

Pedido de revisão 2022 Concessionárias II (ANEXO 06059/2022-2)

Segundo Termo Aditivo 8/2014 Atlântico Sul (ANEXO 06031/2022-9)

Segundo Termo Aditivo aos Contratos 8/2014 e 9/2014 (ANEXO 06030/2022-4)

Respostas Ceturb/Semobi (ANEXO 06035/2022-7)

2.1.7 Esclarecimentos do fiscalizado

Foram enviados em 5 de dezembro de 2022 os Ofícios de Submissão 6.075 e 6.076/2022 para a Ceturb/ES e para a Semobi, respectivamente, submetendo este achado aos Responsáveis, entretanto, estes optaram por não se manifestar neste momento processual.

Foi dada ciência ao Controle Interno do teor do presente achado.

2.1.8 Conclusão do achado

Considerando que não houve manifestação dos Responsáveis, ficam mantidas as conclusões expostas no corpo deste achado.

2.1.9 Proposta de encaminhamento

2.1.9.1 Determinação ao órgão/entidade (art. 207, IV c.c. art. 329, §7º, do RITCEES)

Sugere-se a expedição de determinação à Semobi, na pessoa de seu Secretário, Sr. Fábio Ney Damasceno, e à Ceturb/ES, na pessoa de seu Diretor-Presidente, Sr. Marcos Bruno Bastos, para que utilizem, como base para a revisão do equilíbrio econômico-financeiro dos Contratos 8 e 9/2014, a planilha que representou o novo equilíbrio, materializado no Segundo Termo Aditivo aos contratos, conforme fundamentação contida no achado A1 deste Relatório.

Responsáveis:

Secretaria de Estado de Mobilidade e Infraestrutura - 27.142.033/00012-2

Companhia Estadual de Transportes Coletivos de Passageiros do Estado do Espírito Santo - 28.503.894/00015-1

2.1.9.2 Determinação ao órgão/entidade (art. 207, IV c.c. art. 329, §7º, do RITCEES)

Sugere-se a expedição de determinação à Semobi, na pessoa de seu Secretário, Sr. Fábio Ney Damasceno, e à Ceturb/ES, na pessoa de seu Diretor-Presidente, Sr. Marcos Bruno Bastos, para que não utilizem, na composição da média que irá caracterizar o comportamento da demanda após o período pandêmico, os meses de janeiro e fevereiro de 2022, conforme fundamentação contida no achado A1 deste Relatório.

Responsáveis:

Secretaria de Estado de Mobilidade e Infraestrutura - 27.142.033/00012-2

Companhia Estadual de Transportes Coletivos de Passageiros do Estado do Espírito Santo - 28.503.894/00015-1

2.1.9.3 Determinação ao órgão/entidade (art. 207, IV c.c. art. 329, §7º, do RITCEES)

Sugere-se a expedição de determinação à Semobi, na pessoa de seu Secretário, Sr. Fábio Ney Damasceno, e à Ceturb/ES, na pessoa de seu Diretor-Presidente, Sr. Marcos Bruno Bastos, para que considerem, na revisão do equilíbrio econômico-financeiro dos Contratos 8 e 9/2014, a receita de ganhos financeiros relativa aos créditos não utilizados pelos titulares, conforme fundamentação contida no achado A1 deste Relatório.

Responsáveis:

Secretaria de Estado de Mobilidade e Infraestrutura - 27.142.033/00012-2

Companhia Estadual de Transportes Coletivos de Passageiros do Estado do Espírito Santo - 28.503.894/00015-1

2.1.9.4 Oitiva de entidade fiscalizada ou interessado (art. 207, II, do RITCEES)

Sugere-se a expedição de notificação às entidades fiscalizadas, Semobi e Ceturb/ES, e aos terceiros interessados, Consórcio Sudoeste e Atlântico Sul, para que, querendo, se manifestem acerca do teor do Achado A1, haja vista se referir metodologia utilizada para revisão dos Contratos 8 e 9/2014.

Responsáveis:

CONSORCIO ATLANTICO SUL - 20.465.735/0001-06

CONSORCIO SUDOESTE - 20.472.641/0001-56

Secretaria de Estado de Mobilidade e Infraestrutura - 27.142.033/00012-2

Companhia Estadual de Transportes Coletivos de Passageiros do Estado do Espírito Santo - 28.503.894/00015-1

2.1.9.5 Recomendação ao órgão/entidade (art. 207, V c.c. art. 329, §7º, do RITCEES)

Sugere-se a expedição de recomendação à Semobi, na pessoa de seu Secretário, Sr. Fábio Ney Damasceno, e à Ceturb/ES, na pessoa de seu Diretor-Presidente, Sr. Marcos Bruno Bastos, para que, caso não haja regra para expiração dos créditos inseridos pelos titulares dos cartões de transporte, seja criada uma, com um período para a validade dos créditos (um ano, por exemplo), de forma que os créditos inativos (de usuários que não utilizam mais o transporte coletivo, por exemplo), sejam considerados nas revisões para a modicidade tarifária, conforme fundamentação constante no achado A1 deste Relatório.

Responsáveis:

Secretaria de Estado de Mobilidade e Infraestrutura - 27.142.033/00012-2

Companhia Estadual de Transportes Coletivos de Passageiros do Estado do Espírito Santo - 28.503.894/00015-1

2.2 A2(Q2) - Ausência de divulgação dos indicadores de desempenho ao público

2.2.1 Critérios

Aditivo do contrato - Semobi 2/2018, cláusula Anexo Único - art. 40, §3º , referente ao contrato 8/2014.

Aditivo do contrato - Semobi 2/2018, cláusula Anexo Único - art. 40, §3º , referente ao contrato 9/2014.

2.2.2 Objetos

Contrato - 9/2014

Vigência: 25/07/2014 a 25/07/2039

Data assinatura: 25/07/2014

Valor financeiro do objeto: R\$ 6.638.954.102,01

Descrição: Concessão do serviço de transporte coletivo urbano municipal de Cariacica, Serra e Viana e intermunicipal metropolitano de passageiros da Grande Vitória - Transcol.

UGs: Secretaria de Estado de Mobilidade e Infraestrutura.

Contrato - 8/2014

Vigência: 25/07/2014 a 25/07/2039

Data assinatura: 25/07/2014

Valor financeiro do objeto: R\$ 6.612.138.250,16

Descrição: Concessão do serviço de transporte coletivo urbano municipal de Cariacica, Serra e Viana e intermunicipal metropolitano de passageiros da Grande Vitória - Transcol.

UGs: Secretaria de Estado de Mobilidade e Infraestrutura.

2.2.3 Situação encontrada

Período de ocorrência: 1º/07/2019 a 27/01/2023.

No edital de Concorrência Pública 2/2014 (Anexo 175/2023, fl. 200) é prevista a divulgação, para o público, a cada seis meses, do Índice de Qualidade Geral (IQT) alcançado por cada concessionária, conforme trecho transcrito a seguir:

Anexo VII – Sistema de Controle da Qualidade do Serviço

[...]

II – Implantação

A metodologia de implantação do IQT prevê sua divulgação para o público a cada 6 meses indicando o índice para cada concessionária. O cálculo do IQT será mensal e analisada a média alcançada a cada semestre.

O Sistema de Controle da Qualidade do Serviço (Anexo VII do edital de Concorrência Pública 2/2014) foi alterado pelo Anexo Único do 2º Termo de Aditamento aos Contratos 8 e 9/2014, para implantação da Medição de Desempenho das Concessionárias (MDC).

O art. 40, § 3º, do Anexo Único do 2º Termo de Aditamento (Anexo 6.030/2022, fl. 17) também prevê a divulgação semestral para o público do índice de qualidade alcançado por cada concessionária, conforme trecho extraído do mencionado aditivo:

Art. 40. Em cada mês de competência as Concessionárias serão classificadas de acordo com a pontuação geral resultante da soma dos pontos obtidos em cada um dos parâmetros integrantes do MDC.

[...]

§ 3º A metodologia de implantação do MDC prevê sua divulgação semestral para o público indicando o índice alcançado por cada concessionária.

Em consulta à página institucional da Ceturb-ES na internet, foi constatado que os indicadores de avaliação da qualidade alcançados por cada Concessionária nunca foram divulgados ao público, desde o início da execução dos Contratos 8 e 9/2014.

No *site* da Ceturb-ES constam informações sobre avaliação de desempenho para o período compreendido entre agosto/2013 e julho/2014, portanto anterior à assinatura dos Contratos 8 e 9/2014, conforme demonstrado na Figura 2.2.1 a seguir:

Figura 2.2.1 – Avaliação de desempenho divulgada ao público no site da Ceturb-ES

GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

CETURBES
Companhia Estadual de Transportes Urbanos
Coletoria de Passageiros do Estado do Espírito Santo

Portal do Governo Fale Conosco

Avaliação de Desempenho - Pontuação

Avaliação de Desempenho - Pontuação Mensal - Ano 2013

Agosto - 2013
SAD - agosto de 2013
Setembro - 2013
SAD - setembro 2013
Outubro - 2013
SAD - outubro de 2013
Novembro - 2013
SAD - novembro de 2013
Dezembro - 2013
SAD - dezembro de 2013

Avaliação de Desempenho - Pontuação Mensal - Ano 2014

Janeiro - 2014
SAD - janeiro de 2014
Fevereiro - 2014
SAD - fevereiro de 2014
Março - 2014
SAD - março de 2014
Abril - 2014
SAD - abril de 2014
Mai - 2014
SAD - maio de 2014
Junho - 2014
SAD - junho de 2014
Julho - 2014
SAD - julho de 2014

Fonte: <https://ceturb.es.gov.br/avaliacao-de-desempenho-pontuacao>

Dessa forma, fica demonstrada a infringência ao art. 40, § 3º, do 2º Termo Aditivo aos Contratos 8 e 9/2014, que prevê a divulgação semestral ao público do índice da qualidade alcançado por cada Concessionária.

O presente achado foi encaminhado ao Diretor-Presidente da Ceturb, através do Ofício de Submissão TCE-ES 201/2023, e ao Secretário de Estado de Mobilidade e Infraestrutura, através do Ofício de Submissão TCE-ES 203/2023.

2.2.4 Causas

2.2.4.1 Ausência de prestação de informações ao público

2.2.5 Efeitos

2.2.5.1 Redução do controle social na fiscalização da prestação dos serviços

2.2.6 Evidências

Edital de Concorrência Pública 2/2014 (ANEXO 00175/2023-1)

Segundo Termo Aditivo aos Contratos 8/2014 e 9/2014 (ANEXO 06030/2022-4)

Ceturb - Resposta Ofício Submissão TCE-ES 201/2023 (ANEXO 00380/2023-8)

2.2.7 Esclarecimentos do fiscalizado

Em resposta ao Ofício de Submissão TCE-ES 201/2023, o Diretor-Presidente da Ceturb encaminhou o ofício CT.DP.019/2023 (Anexo 380/2023), trazendo as seguintes informações:

1. Ausência de divulgação dos indicadores de desempenho ao público.

Concordamos com a manifestação da fiscalização e iremos adotar os procedimentos para publicação dos dados semestral (sic), referente ao índice da qualidade alcançado por cada Concessionária dentro do prazo estabelecido.

Até a conclusão do relatório de auditoria, o Secretário de Estado de Mobilidade e Infraestrutura não apresentou qualquer esclarecimento relacionado ao achado, nem mesmo solicitação para prorrogação do prazo de resposta ao Ofício de Submissão TCE-ES 203/2023.

Foi dada ciência ao Controle Interno do teor do presente achado.

2.2.8 Conclusão do achado

Nos esclarecimentos enviados pelo Diretor-Presidente da Ceturb, houve concordância com relação ao achado e com relação ao prazo sugerido para saneamento da irregularidade apontada no Ofício de Submissão TCE-ES 201/2023.

Oportuno registrar que através do Ofício TCE-ES 4.926/2022 foi solicitado à Ceturb o envio dos relatórios de medição dos indicadores de desempenho e através do Ofício TCE-ES 5.461/2022 foi solicitado o encaminhamento das memórias de cálculo da Medição de Desempenho das Concessionárias dos Contratos 8 e 9/2014, referente aos meses de abril/2021, agosto/2021, abril/2022 e agosto/2022. Os documentos foram enviados pela Ceturb/ES, agrupados no Anexo 289/2023 e juntados aos autos.

Dessa forma, fica evidenciado que apesar de não estarem sendo divulgados, os indicadores de desempenho estão sendo calculados mensalmente pela Ceturb, para cada Concessionária.

Com base no exposto, a equipe de auditoria concluiu pela **manutenção** do achado, em razão da infringência ao art. 40, § 3º, do 2º Termo de Aditamento aos Contratos 8 e 9/2014, que prevê a divulgação semestral ao público do índice da qualidade alcançado por cada Concessionária.

Caso seja mantida a irregularidade, sugerimos a **determinação** à Ceturb/ES para que, no prazo de 30 dias, atualize os dados disponibilizados ao público, no que se refere à divulgação semestral do índice da qualidade alcançado por cada Concessionária.

2.2.9 Proposta de encaminhamento

2.2.9.1 Determinação ao órgão/entidade (art. 207, IV c.c. art. 329, §7º, do RITCEES)

Sugere-se a esta Corte de Contas, caso seja mantida a irregularidade, que seja expedida determinação à Ceturb/ES, na pessoa de seu Diretor-Presidente, Sr. Marcos Bruno Bastos, ou quem vier a lhe substituir, para que, no prazo de 30 dias, adote providências no sentido de atualizar os dados disponibilizados ao público, no

que se refere à divulgação semestral do índice da qualidade alcançado por cada Concessionária.

Responsável:

Companhia Estadual de Transportes Coletivos de Passageiros do Estado do Espírito Santo - 28.503.894/00015-1

2.2.9.2 Oitiva de entidade fiscalizada ou interessado (art. 207, II, do RITCEES)

Sugere-se a esta Corte de Contas, que seja expedida notificação à Ceturb/ES, na pessoa de seu Diretor-Presidente, Sr. Marcos Bruno Bastos, para que, no prazo estipulado, apresente razões de justificativa, bem como documentos que entender necessários, em razão do achado de fiscalização apontado.

Responsável:

Companhia Estadual de Transportes Coletivos de Passageiros do Estado do Espírito Santo - 28.503.894/00015-1

2.3 A3(Q2) - Deficiência no canal de reclamações disponibilizado aos usuários

2.3.1 Critérios

Lei - 8.987/1995, art. 3º.

Lei - 8.987/1995, art. 29, VII.

Aditivo do contrato - Semobi 2/2018, cláusula Anexo Único, artigos 13 e 17, referente ao contrato 8/2014.

Aditivo do contrato - Semobi 2/2018, cláusula Anexo Único, artigos 13 e 17, referente ao contrato 9/2014.

2.3.2 Objetos

Contrato - 9/2014

Vigência: 25/07/2014 a 25/07/2039

Data assinatura: 25/07/2014

Valor financeiro do objeto: R\$ 6.638.954.102,01

Descrição: Concessão do serviço de transporte coletivo urbano municipal de Cariacica, Serra e Viana e intermunicipal metropolitano de passageiros da Grande Vitória - Transcol.

UGs: Secretaria de Estado de Mobilidade e Infraestrutura.

Contrato - 8/2014

Vigência: 25/07/2014 a 25/07/2039

Data assinatura: 25/07/2014

Valor financeiro do objeto: R\$ 6.612.138.250,16

Descrição: Concessão do serviço de transporte coletivo urbano municipal de Cariacica, Serra e Viana e intermunicipal metropolitano de passageiros da Grande Vitória - Transcol.

UGs: Secretaria de Estado de Mobilidade e Infraestrutura.

2.3.3 Situação encontrada

Período de ocorrência: 1º/01/2019 a 27/01/2023.

A metodologia para avaliação dos indicadores de desempenho dos Contratos 8 e 9/2014 foi alterada através da Cláusula Primeira do 2º Termo de Aditamento dos contratos 8/2014 e 9/2014 (Anexo 6.030/2022), com a revisão do Anexo VII do edital de Concorrência Pública 2/2014 (Anexo 175/2023), através do Anexo Único, para implantação da Medição de Desempenho das Concessionárias (MDC), como

metodologia de avaliação e controle de qualidade dos serviços prestados, em substituição ao IQT (previsto no edital de Concorrência Pública 2/2014).

O mencionado Anexo Único trata da Medição de Desempenho das Concessionárias, definindo o sistema de processamento da **medição mensal** de desempenho do serviço de transporte coletivo urbano municipal de passageiros de Cariacica, Serra e Viana e Intermunicipal Metropolitano de passageiros da Região Metropolitana da Grande Vitória (Transcol).

De acordo art. 1º, parágrafo único, o principal objetivo do MDC é aferir a qualidade, a regularidade e a confiabilidade dos serviços prestados, buscando a melhoria contínua dos serviços prestados à população usuária.

O art. 2º estabelece que a medição é realizada a partir de parâmetros técnicos, distribuídos em três grupos temáticos, com pontuação máxima de 100 pontos, conforme detalhado na Figura 2.3.1 a seguir:

Figura 2.3.1 – Parâmetros do MDC definidos no 2º Termo Aditamento aos Contratos 8 e 9/2014

PARÂMETROS DO MDC	GRUPO	PONTUAÇÃO MÁXIMA
Grupo Relacionamento com os Usuários:	I	20 pontos
PRC - Reclamações Comportamentais		10 pontos
PRO - Reclamações Operacionais		10 pontos
Grupo Conformidade Operacional	II	50 pontos
PCV – Cumprimento de Viagens		20 pontos
PNI – Notificações de Irregularidades Operacionais		20 pontos
PAT - Acidentes de trânsito		10 pontos
Grupo Frota e Impacto Ambiental	III	30 pontos
PMF - Manutenção e conservação da frota		20 pontos
PEP - Emissão de Poluentes		10 pontos
P_{MDC} – Pontuação da Medição de Desempenho das Concessionárias		100 pontos

Fonte: 2º Termo de Aditamento aos Contratos 8 e 9/2014 (Anexo 6.030/2022, fl. 6)

O art. 3º da Lei Federal 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão de prestação de serviços públicos, define que as concessões devem ser fiscalizadas pelo poder concedente, **com a cooperação dos usuários**.

No art. 29, VII, da mesma lei, é definido que **é incumbência do poder concedente receber, apurar e solucionar queixas e reclamações dos usuários**, que devem ser cientificados, em até 30 dias, das providências tomadas.

Conforme demonstrado na Figura 2.3.1, a Medição de Desempenho das Concessionárias (MDC) possui no Grupo I – Grupo Relacionamento com os Usuários, dois parâmetros que tratam especificamente das reclamações dos usuários:

- PRC = Reclamações Comportamentais; e
- PRO = Reclamações Operacionais.

Os artigos 10 e 14 do Anexo Único do 2º Termo de Aditamento aos Contratos 8 e 9/2014 definem, respectivamente, que o Parâmetro de Reclamações Comportamentais e o Parâmetro de Reclamações Operacionais têm “por objetivo medir o índice de **reclamações recebidas pela Ceturb/ES por telefone, meio eletrônico e outros meios disponibilizados**”.

No art. 12 é definido que todas as reclamações comportamentais válidas serão classificadas de acordo com o assunto e serão ponderadas conforme o peso de cada conjunto, conforme a Figura 2.3.2 a seguir:

Figura 2.3.2 – Pesos por tipo de reclamação para o Parâmetro Reclamações Comportamentais

Conjunto	Nome do Conjunto	Assunto da Reclamação	Peso
01	Qualidade do Serviço	Velocidade incompatível Recusa embarque	1,5
02	Evasão de Receita	Evasão de receita Retenção de troco	1,0
03	Nível de Atendimento	Dirigir com imprudência Recusa de desembarque Má conduta motorista, cobrador e fiscal	1,0
04	Outros	Outros assuntos	1,0

Fonte: 2º Termo de Aditamento aos Contratos 8 e 9/2014 (Anexo 6.030/2022, fl. 9)

No art. 13 é apresentada a fórmula adotada para o cálculo da pontuação do parâmetro Reclamações Comportamentais, conforme apresentado na Figura 2.3.3 a seguir:

Figura 2.3.3 – Fórmula para cálculo da nota do Parâmetro Reclamações Comportamentais

$$P_{RC} = 10 - \frac{100\,000 \times (C_1 \times P_1 + C_2 \times P_2 + C_3 \times P_3 + C_4 \times P_4)}{D_{TOTAL}}$$

Sendo:

P_{RC} Pontuação do Parâmetro de Reclamações Comportamentais.

C_i Quantidade de reclamações válidas do conjunto i.

P_i Peso das Reclamações do conjunto i.

D_{TOTAL} Demanda total transportada pela Concessionária.

Fonte: 2º Termo de Aditamento aos Contratos 8 e 9/2014 (Anexo 6.030/2022, fl. 9)

No art. 16 é definido que todas as reclamações operacionais válidas serão classificadas de acordo com o assunto e serão ponderadas conforme o peso de cada conjunto, conforme a Figura 2.3.4 a seguir:

Figura 2.3.4 – Pesos por tipo de reclamação para o Parâmetro Reclamações Operacionais

Conjunto	Nome do Conjunto	Assunto da Reclamação	Peso
01	Qualidade no Serviço	Descumprimento de Itinerário Trafegar com bandeira apagada Trafegar com bandeira trocada Validador eletrônico com problema	1,5
02	Regularidade	Descumprimento de horário Elevador com defeito Quebra de veículo em operação	1,0
03	Conservação	Limpeza dos veículos Manutenção do veículo Falta de equipamento obrigatório	1,0
04	Outros	Outros assuntos	1,0

Fonte: 2º Termo de Aditamento aos Contratos 8 e 9/2014 (Anexo 6.030/2022, fl. 10)

No art. 17 é apresentada a fórmula adotada para o cálculo da pontuação do parâmetro Reclamações Operacionais, conforme apresentado na Figura 2.3.5 a seguir:

Figura 2.3.5 – Fórmula para cálculo da nota do Parâmetro Reclamações Operacionais

$$P_{RO} = 10 - \frac{100\,000 \times (C_1 \times P_1 + C_2 \times P_2 + C_3 \times P_3 + C_4 \times P_4)}{D_{TOTAL}}$$

Sendo:

P_{RO} Pontuação do Parâmetro de Reclamações Operacionais.

C_i Quantidade de reclamações válidas do conjunto i.

P_i Peso das Reclamações do conjunto i.

D_{TOTAL} Demanda total transportada pela Concessionária.

Fonte: 2º Termo de Aditamento aos Contratos 8 e 9/2014 (Anexo 6.030/2022, fl. 11)

Conforme demonstrado, a pontuação obtida pela Concessionária para os Parâmetros de Reclamações Comportamentais e de Reclamações Operacionais é calculada a partir da relação entre o número de reclamações registradas pelos usuários, em função da demanda total transportada, de forma que quanto maior o número de reclamações, menor a nota da Concessionária.

Dessa forma, é preciso que a Ceturb disponibilize aos usuários canais de reclamação de forma adequada, uma vez que o número de reclamações impacta diretamente na avaliação da qualidade do serviço prestado pelas Concessionárias.

Através do item 6 do Ofício TCE-ES 6.150/2022, a equipe de auditoria solicitou informações relacionadas aos canais disponibilizados pela Ceturb e pelas concessionárias para registro das reclamações pelos usuários.

O Diretor-Presidente da Ceturb encaminhou a resposta através do ofício CT.DP.0541/2022 (Anexo 181/2023), nos seguintes termos:

6 – Quais os canais disponibilizados pela Ceturb-ES e pelas Concessionárias para registro das reclamações pelos usuários?

A Ceturb/ES disponibiliza aos seus usuários o Disque Ceturb, que por meio do 0800 039 1517 **recebe ligações oriundas somente de telefonia fixa**, e o “Fale Conosco” no site www.ceturb.es.gov.br. As mensagens inseridas no “Fale Conosco” são recebidas na forma de e-mail e as reclamações são inseridas no Disque Ceturb.

As reclamações recebidas no Disque Ceturb são encaminhadas para tratamento junto aos responsáveis, sejam eles delegatários do Sistema e/ou áreas internas da Ceturb/ES.

As Concessionárias, por meio do GVBus, disponibilizam a Central de Atendimento que cuida exclusivamente de assuntos relacionados à bilhetagem eletrônica. (g.n.)

Vale destacar que o fato de o Disque Ceturb só receber ligações oriundas de telefonia fixa foi apontado no Relatório de Levantamento 3/2016, que integra o processo TCE-ES 1.152/2016 (pç. 3, fl. 52), conforme trecho transcrito a seguir:

Quanto a Geaus identificou-se a necessidade de melhora nos canais de relacionamento com os usuários. **A impossibilidade de receber ligações de celular e a defasagem tecnológica impedem a comunicação dinâmica de contato.** (g.n.)

Oportuno registrar que, conforme divulgação efetuada nos *sites* do Sindicato das Empresas de Transporte Metropolitano da Grande Vitória (GVBus)¹³ e Semobi¹⁴, desde o início de 2019 estão sendo implementadas melhorias no sistema Transcol, entre elas a implantação de novas funcionalidades no aplicativo Ônibus GV, como a consulta em tempo real da lotação de ônibus, **possibilidade de denunciar a lotação dos ônibus**, recarga do Cartão GV através do aplicativo, implantação de

¹³ Disponível em: <https://www.gvbus.org.br/novos-articulados-sao-entregues-e-transcol-ja-conta-com-600-onibus-0-km/>. Acesso: 18 jan. 2023.

¹⁴ Disponível em: <https://semobi.es.gov.br/Not%C3%ADcia/frota-do-sistema-transcol-contara-com-70-novos-onibus-com-ar-condicionado>. Acesso: 18 jan. 2023.

Wi-Fi nos ônibus e instalação de nova modalidade de pagamento da tarifa, pelo celular, via *QR Code*, no validador do ônibus, que dispensa a utilização do cartão físico.

Todas essas ferramentas tecnológicas demonstram algumas possibilidades que podem ser adotadas pela Ceturb para melhoria do canal de comunicação e reclamações com os usuários.

Importante mais uma vez destacar que atualmente as reclamações são recebidas exclusivamente através de ligações realizadas a partir de telefone fixo ou através do *site* da Ceturb, demonstrando enorme atraso tecnológico, restrição de acesso aos usuários do transporte coletivo aos canais de reclamações disponibilizados e impacto direto em dois parâmetros da Medição de Desempenho das Concessionárias, que somados representam 20% da nota final do MDC.

De forma a avaliar o impacto da deficiência do canal de reclamações, foi solicitado, através do item 8 do Ofício 6.150/2022 e reiterado através do item 1 do Ofício 65/2023, o relatório com o quantitativo mensal de reclamações relacionadas à lotação dos veículos, que foi respondida pelo Diretor-Presidente da Ceturb (Anexo 207/2023) com a apresentação dos seguintes dados:

Quadro 2.3.1 – Reclamações recebidas pela Ceturb nos anos de 2021 e 2022

TIPO DE RECLAMAÇÃO	2021	2022	VARIAÇÃO
Conduta do motorista	533	783	32%
Conduta do cobrador	0	53	100%
Descumprimento de horário	2042	2491	18%
Descumprimento de itinerário	328	419	22%
Dirigir veículo com imprudência	248	218	-14%
Ônibus mal conservado	184	217	15%
Placa de ponto de parada	29	21	-38%
Recusa de embarque	1218	1281	5%
Reprogramação horária	218	208	-5%
Superlotação	233	396	41%
Outros	1649	2687	39%
TOTAL	6.682	8.774	24%

Fonte: Ceturb

Na sequência, foi solicitado através do item 2 do Ofício 65/2023, a apresentação do relatório do aplicativo “Ônibus GV”, referente às denúncias de lotação dos veículos, desde a implantação da funcionalidade, que foi respondida pelo Diretor-Presidente da Ceturb (Anexos 190/2023 e 207/2023) com a informação de 19.042 denúncias no período compreendido entre 1º/8/2020 e 4/12/2022, conforme apresentado no Gráfico 2.3.1 a seguir:

Gráfico 2.3.1 – Denúncias recebidas no aplicativo “Ônibus GV”



Fonte: Ceturb (Anexo 190/2023)

A enorme divergência entre o número de reclamações de superlotação nos ônibus recebidas pelos canais disponibilizados pela Ceturb, que totalizam 629 ocorrências no período compreendido entre 2021 e 2022, e o quantitativo de denúncias de

lotação recebidas através do aplicativo “Ônibus GV” (mais de 19.000), indicam a deficiência do canal de reclamações disponibilizado pela Ceturb para os usuários.

A deficiência do canal de reclamações impacta negativamente na (a) cooperação dos usuários para fiscalização dos serviços concedidos – conforme previsão contida no art. 3º da Lei Federal 8.987/95 –, (b) no recebimento das reclamações dos usuários – conforme previsão contida no art. 29, VII, da Lei Federal 8.987/95 e (c) na Medição de Desempenho das Concessionárias – conforme fórmulas de cálculo definidas nos artigos 13 e 17 do Anexo Único do 2º Termo de Aditamento aos Contratos 8 e 9/2014.

O presente achado foi encaminhado ao Diretor-Presidente da Ceturb, através do Ofício de Submissão TCE-ES 201/2023, e ao Secretário de Estado de Mobilidade e Infraestrutura, através do Ofício de Submissão TCE-ES 203/2023.

2.3.4 Causas

2.3.4.1 Deficiência nos canais de reclamações disponibilizados aos usuários

2.3.5 Efeitos

2.3.5.1 Redução do controle social na fiscalização da prestação dos serviços

2.3.6 Evidências

Edital de Concorrência Pública 2/2014 (ANEXO 00175/2023-1)

Segundo Termo Aditivo aos Contratos 8/2014 e 9/2014 (ANEXO 06030/2022-4)

Resposta Ceturb - Ofício TCE-ES 6.150/2022 (ANEXO 00181/2023-7)

Resposta Ceturb - Ofício TCE-ES 65/2023 (ANEXO 00207/2023-8)

Quantitativo Denúncias Lotação - Aplicativo "Ônibus GV" (ANEXO 00190/2023-6)

Ceturb - Resposta Ofício Submissão TCE-ES 201/2023 (ANEXO 00380/2023-8)

2.3.7 Esclarecimentos do fiscalizado

Em resposta ao Ofício de Submissão TCE-ES 201/2023, o Diretor-Presidente da Ceturb encaminhou o ofício CT.DP.019/2023 (Anexo 380/2023), trazendo as seguintes informações:

2. Deficiência no canal de reclamações disponibilizado aos usuários.

Estamos de acordo com o achado mencionado pela fiscalização, porém acreditamos que o prazo de 90 dias apontado não é exequível, haja vista a necessidade de investimentos, escolha de fornecedores para o *software*, contratação (sic) de desenvolvedores e serviços, licitações necessárias, dentre outras ações, além é claro das disponibilidades financeiras.

A melhoria sugerida, implica dentre outras coisas, em recebimento de uma carga muito maior de reclamações/sugestões e como consequência, será necessário adequações (sic) no sistema de tratamento das mesmas e investimentos financeiros.

Dessa forma, sugerimos um prazo de 120 dias para que a Ceturb/ES apresente plano de ação e encaminhamentos realizados com vistas ao cumprimento das proposições apresentadas no ofício de submissão. Serão realizadas diversas avaliações internas, uma vez que, dessas reuniões a Ceturb/ES, poderão haver novas adequações e outras proposições complementares as apresentadas por este Tribunal de Contas.

Até a conclusão do relatório de auditoria, o Secretário de Estado de Mobilidade e Infraestrutura não apresentou qualquer esclarecimento relacionado ao achado, nem mesmo solicitação para prorrogação do prazo de resposta ao Ofício de Submissão TCE-ES 203/2023.

Foi dada ciência ao Controle Interno do teor do presente achado.

2.3.8 Conclusão do achado

Nos esclarecimentos enviados pelo Diretor-Presidente da Ceturb, houve concordância com relação ao achado, entretanto foi solicitado prazo de 120 dias para apresentação de plano de ação e encaminhamentos necessários para saneamento da irregularidade apontada no Ofício de Submissão TCE-ES 201/2023.

Oportuno destacar trecho da argumentação apresentada pelo Diretor-Presidente da Ceturb, onde reconhece que **a melhoria sugerida implica no recebimento de uma carga muito maior de reclamações dos usuários**, evidenciando a grave deficiência do canal de reclamações disponibilizado aos usuários, o que reforça a urgência na regularização do problema.

Com base no exposto, a equipe de auditoria concluiu pela **manutenção** do achado, uma vez que a deficiência do canal de reclamações impacta negativamente na (a) cooperação dos usuários para fiscalização dos serviços concedidos – conforme previsão contida no art. 3º da Lei Federal 8.987/1995 –, (b) no recebimento das reclamações dos usuários – conforme previsão contida no art. 29, VII, da Lei Federal 8.987/1995 e (c) na Medição de Desempenho das Concessionárias – conforme fórmulas de cálculo definidas nos artigos 13 e 17 do Anexo Único do 2º Termo de Aditamento aos Contratos 8 e 9/2014.

Caso seja mantida a irregularidade, sugerimos a **determinação** à Ceturb/ES para que, no prazo de 120 dias, apresente Plano de Ação e encaminhamentos necessários com vistas a disponibilizar novos canais de reclamação para os usuários, tais como, recebimento de ligações oriundas de telefonia móvel, desenvolvimento de aplicativo para recebimento das reclamações dos usuários, atendimento automatizado através de aplicativo gratuito de mensagem instantânea, utilização de “QR Code” para direcionamento dos usuários ao aplicativo de reclamações disponibilizado, entre outras possibilidades existentes no mercado, e ainda a **recomendação** para que nos canais de reclamação, o “assunto da reclamação” seja categorizado conforme definição contida nos artigos 12 e 16 do Anexo Único do 2º Termo de Aditamento aos Contratos 8 e 9/2014.

2.3.9 Proposta de encaminhamento

2.3.9.1 Determinação ao órgão/entidade (art. 207, IV c.c. art. 329, §7º, do RITCEES)

Sugere-se a esta Corte Contas, caso seja mantida a irregularidade, que seja expedida determinação à Ceturb/ES, na pessoa de seu Diretor-Presidente, Sr.

Marcos Bruno Bastos, ou quem vier a lhe substituir, para que, no prazo de 120 dias, adote providências para apresentar plano de ação e demais encaminhamentos necessários com vistas a disponibilizar novos canais de reclamação para os usuários, tais como, recebimento de ligações oriundas de telefonia móvel, desenvolvimento de aplicativo para recebimento das reclamações dos usuários, atendimento automatizado através de aplicativo gratuito de mensagem instantânea, utilização de "QR Code" para direcionamento dos usuários ao aplicativo de reclamações disponibilizado, entre outras possibilidades existentes no mercado.

Responsável:

Companhia Estadual de Transportes Coletivos de Passageiros do Estado do Espírito Santo - 28.503.894/00015-1

2.3.9.2 Oitiva de entidade fiscalizada ou interessado (art. 207, II, do RITCEES)

Sugere-se a esta Corte de Contas, que seja expedida notificação à Ceturb/ES, na pessoa de seu Diretor-Presidente, Sr. Marcos Bruno Bastos, para que, no prazo estipulado, apresente razões de justificativa, bem como documentos que entender necessários, em razão do achado de fiscalização apontado.

Responsável:

Companhia Estadual de Transportes Coletivos de Passageiros do Estado do Espírito Santo - 28.503.894/00015-1

2.3.9.3 Recomendação ao órgão/entidade (art. 207, V c.c. art. 329, §7º, do RITCEES)

Sugere-se a esta Corte de Contas, que seja expedida recomendação à Ceturb/ES, na pessoa de seu Diretor-Presidente, Sr. Marcos Bruno Bastos, ou quem vier a lhe substituir, para que, no prazo de 120 dias adote providências quanto à inclusão das tipologias de reclamações listadas no campo "assunto da reclamação", definidas nos artigos 12 e 16 do Anexo Único do 2º Termo de Aditamento aos Contratos 8 e 9/2014, nos canais de reclamação disponibilizados aos usuários.

Responsável:

Companhia Estadual de Transportes Coletivos de Passageiros do Estado do Espírito Santo - 28.503.894/00015-1

3 ACHADOS NÃO DECORRENTES DA INVESTIGAÇÃO DE QUESTÕES

O achado a seguir descrito não foi decorrente da investigação das questões apresentadas na seção 1.3.

3.1 A4 - Inexistência de Relatório de Auditoria Independente do Sistema de Bilhetagem Eletrônica

3.1.1 Critérios

Contrato - Semobi 8/2014, cláusula XIX - item 19.1.9 (incluído pelo 2º Termo de Aditamento).

Contrato - Semobi 9/2014, cláusula XIX - item 19.1.9 (incluído pelo 2º Termo de Aditamento).

3.1.2 Objetos

Contrato - 9/2014

Vigência: 25/07/2014 a 25/07/2039

Data assinatura: 25/07/2014

Valor financeiro do objeto: R\$ 6.638.954.102,01

Descrição: Concessão do serviço de transporte coletivo urbano municipal de Cariacica, Serra e Viana e intermunicipal metropolitano de passageiros da Grande Vitória - Transcol.

UGs: Secretaria de Estado de Mobilidade e Infraestrutura.

Contrato - 8/2014

Vigência: 25/07/2014 a 25/07/2039

Data assinatura: 25/07/2014

Valor financeiro do objeto: R\$ 6.612.138.250,16

Descrição: Concessão do serviço de transporte coletivo urbano municipal de Cariacica, Serra e Viana e intermunicipal metropolitano de passageiros da Grande Vitória - Transcol.

UGs: Secretaria de Estado de Mobilidade e Infraestrutura.

3.1.3 Situação encontrada

Período de ocorrência: 1º/01/2022 a 27/01/2023.

A previsão para o fornecimento, a manutenção, a renovação e a atualização tecnológica, a administração e a operação do Sistema de Bilhetagem Eletrônica (SBE) consta no item 3.4.a do edital de Concorrência Pública 2/2014 (Anexo 175/2023, fl. 6), que teve por objeto a concessão do serviço público de transporte coletivo na região metropolitana da Grande Vitória.

Os objetivos básicos do SBE são listados no Anexo II.5a – *Especificações dos Sistemas de Bilhetagem Eletrônica*, do mencionado edital (Anexo 175/2023, fl. 119):

Anexo II.5a – Especificação Sistema de Bilhetagem

3. Objetivo do Sistema

O Sistema de Bilhetagem Eletrônica será modelado com base nos seguintes objetivos básicos:

- Promover a arrecadação automática de créditos eletrônicos constantes dos cartões inteligentes microprocessados – smartcards, relativos à aquisição de viagens no sistema [...] **proporcionar o controle de todos os usuários do transporte coletivo por ônibus, sejam eles pagantes ou não, através da passagem pelas catracas [...]**;
- Minimizar a evasão de receita;
- Permitir melhor controle e gerenciamento dos beneficiários de gratuidade, com alternativa de solução de identificação por verificação biométrica, ou outra tecnologia que permita a identificação do beneficiário;

[...]

- Possibilitar maior controle da operação do serviço;
 - Apropriar dados operacionais necessários aos estudos técnicos de remuneração da atividade de prestação de serviços de transporte executados pelas Empresas e Consórcios de Empresas;
 - Permitir coleta de dados que subsidie o planejamento do sistema de transporte coletivo e a programação de serviços;
- [...]
- Modernizar a gestão do sistema de arrecadação, com o aperfeiçoamento do controle gerencial. (g.n.)

Além disso, o item 5.2, do mesmo Anexo II.5a do edital 2/2014, aborda a necessidade de segurança, confiabilidade e integridade dos dados registrados no SBE (Anexo 175/2023, fl. 128):

5.2. Nível de segurança, confiabilidade e integridade

Um Sistema de Bilhetagem Eletrônica é baseado na antecipação da cobrança da tarifa, o que aumentará a segurança dos valores arrecadados. Há uma mudança de paradigma onde não há o dinheiro físico e sim um crédito virtual, onde todos os usuários desta nova tecnologia necessitam ganhar confiança. Por tanto, tal automação deve apresentar alto grau de dificuldade contra fraudes através da utilização de todos os sistemas de segurança disponíveis para aplicação aos cartões inteligentes.

Tais cuidados devem ser verificados também em todos os processos que compõem o sistema, de modo a garantir a integridade, confiabilidade e confidencialidade das informações e das transações realizadas em todos os níveis.

Para garantir que este quesito está sendo preservado deverá ser previsto um sistema que possibilite realizar auditoria nas transações efetuadas, permitindo rastreabilidade de todas as movimentações realizadas, sejam cadastrais, financeiras ou de acesso ao sistema.

A necessidade de realização da auditoria anualmente no SBE é definida no item 7 do Anexo II.5a do edital 2/2014 (Anexo 175/2023, fl. 129):

7. Auditoria

O Sistema de Bilhetagem Eletrônica deverá ser anualmente auditado, para garantia da fidelidade de suas informações, através de empresa de Auditoria Independente a ser contratada pelas Concessionárias. A empresa a ser contratada deverá ser previamente aprovada pela Concedente.

O Relatório de Auditoria deverá ser entregue no mês de outubro ao Concedente, durante todo o período de vigência da concessão. (g.n.)

A contratação de empresa de auditoria independente para verificar e garantir a fidelidade das informações do Sistema de Bilhetagem Eletrônica é definida, como obrigação da Concessionária, no item 20.1.17 do edital de Concorrência Pública 2/2014 (Anexo 175/2023, fl. 53):

Cláusula XX – Das obrigações da Concessionária

20.1. Sem prejuízo do cumprimento dos encargos previstos no Edital de Licitação e seus anexos, e das disposições contidas na legislação vigente, incumbe à Concessionária:

[...]

20.1.17. Contratar empresa de Auditoria Independente, a qual, anualmente, deverá verificar e garantir a fidelidade das informações do sistema de Bilhetagem Eletrônica; (g.n.)

A partir do 1º Termo de Aditamento (Anexo 6.029/2022) aos contratos 8 e 9/2014, firmado em 30 de dezembro de 2015, essa responsabilidade passou a ser do Poder Concedente, conforme transcrição a seguir:

II) Das Cláusulas:

Cláusula Primeira – Do Objeto

1.1. O presente Termo Aditivo tem por objeto alterar as disposições das Cláusulas VI, XIX e XX do Contrato de Concessão 8/2014 (e 9/2014 também), as quais passam a ter a seguinte redação:

[...]

Cláusula XIX – Dos Direitos e das Prerrogativas do Concedente

[...]

19.1.16. Executar o Planejamento e Programação do Sistema de Transporte

19.1.17. Operar com exclusividade, por intermédio da Ceturb-GV, a Câmara de Compensação Tarifária.

19.1.18. O Poder Concedente concentrará em acervo próprio por ele definido e regulamentado a totalidade dos dados gerados pelos Sistemas de Bilhetagem Eletrônica e de monitoramento, garantida a originalidade dos dados em formato primário, sem qualquer processamento, assegurando às Concessionárias o direito à obtenção dos dados no mesmo formato.

19.1.19. O Poder Concedente contratará empresa de Auditoria Independente, a qual, após os dois primeiros anos de vigência desde contrato de concessão e, depois, a cada três anos, ou em periodicidade inferior, sempre que julgar necessário, justificadamente, em processo administrativo, verificará a garantia da fidelidade dos dados do sistema de bilhetagem eletrônica, de monitoramento e vigilância da frota. (g.n.)

Importante destacar que a necessidade de contratação de auditoria independente no SBE já foi objeto de apontamento por equipe de auditores do TCE-ES, no Relatório de Levantamento 3/2016, que integra o processo TCE-ES 1.152/2016.

Oportuno trazer trecho do Relatório de Levantamento 3/2016, que aborda a importância da auditoria do SBE para a Ceturb, que necessita das informações geradas pelo sistema para calcular o valor da tarifa, controlar o montante da taxa de gerenciamento devida à Ceturb e do subsídio arcado pelo governo do Estado, para planejamento da oferta, ou seja, definição de itinerários, frequência de viagens e

incremento ou redução da frota em decorrência das sazonalidades da demanda, além de outras atividades de fiscalização, gestão e planejamento:

Auditar o SBE é de extrema importância. A Ceturb-GV necessita que esse sistema funcione e transmita informações confiáveis, pois muitas de suas ações partem dos dados gerados por ele.

Primeiramente, para calcular o valor da tarifa, é levada em consideração a demanda transportada. Os quantitativos apontados pelo SBE é que balizam essa variável. Portanto, uma informação incorreta pode levar à fixação de um valor de tarifa que não corresponda ao custo do sistema.

[...]

Outro aspecto, quanto a necessidade de realização de auditoria, diz respeito ao montante da taxa de gerenciamento devida à Ceturb-GV e ao subsídio arcado pelo governo do Estado.

[...]

As informações do SBE são utilizadas, ainda, para planejamento da oferta, ou seja, definição de itinerários, frequência de viagens e incremento ou redução da frota em decorrência das sazonalidades da demanda.

Assim, garantir a fidedignidade das informações recebidas é indispensável, tanto pelos aspectos econômico/financeiros quanto pelos aspectos de operacionalização do sistema, com reflexos na disponibilização de um serviço de melhor qualidade aos usuários, justificando a necessidade de realização de auditoria no Sistema de Bilhetagem Eletrônica.

Apesar da importância da auditoria do SBE, em nova fiscalização realizada em 2017, a equipe de auditores registrou, no Relatório de Auditoria 21/2017, que integra o processo TCE-ES 1.216/2017, que o SBE não estava sendo auditado conforme exigência contratual.

Essa irregularidade resultou, através do Acórdão 910/2018 – Plenário (Processo TCE-ES 1.216/2017), na Determinação para que a Setop promovesse a conclusão da auditoria independente do SBE.

A Determinação foi objeto de Monitoramento, conforme Manifestação Técnica 328/2022 (Processo TCE-ES 1.216/2017), que concluiu que a deliberação foi cumprida, através da contratação da Ernst & Young Assessoria Empresarial Ltda. para prestação de serviços de auditoria do SBE.

Entretanto, a conclusão do relatório de auditoria emitido pela Ernst & Young apontou diversos itens relacionados a equipamentos, processos, funcionalidades e componentes presentes no sistema, que à época funcionavam com restrições ou de forma inadequada.

Com base nesse histórico, foi solicitado ao Diretor-Presidente da Ceturb, através do item 9 do Ofício TCE-ES 6.150/2022, o encaminhamento dos relatórios das auditorias independentes, realizadas a partir de 2019, nos seguintes termos:

9. Encaminhar o(s) relatório(s) de auditoria independente com a verificação da garantia da fidelidade das informações do sistema de bilhetagem eletrônica, realizada(s) para o período compreendido entre 2019-2022.

Em resposta, a Ceturb encaminhou o ofício CT.DP.0541/2022 (Anexo 181/2023), informando o seguinte:

Resposta: Conforme acordado com o auditor responsável pela fiscalização do TCEES foi disponibilizado no Drive, um ambiente virtual, na plataforma de armazenamento em nuvem no Google o arquivo "9.1 Relatório Final Auditoria Bilhetagem" contendo as informações requeridas no item 9.

Entretanto, o documento encaminhado foi exatamente o Relatório de Auditoria Independente emitido pela Ernst & Young em dezembro/2018 (Anexos 41 e 42/2023), o que evidencia que a partir de 2018 não foi efetivada nova contratação de auditoria independente, de forma a avaliar a fidelidade das informações do Sistema de Bilhetagem Eletrônica.

Assim, foi encaminhada nova requisição de informações à Ceturb, através do Ofício TCE-ES 65/2023, questionando quais providências foram adotadas para regularização das irregularidades apontadas no relatório emitido pela Ernst & Young em 2018 e quais providências foram adotadas para a contratação de nova auditoria no SBE, que foram respondidas pelo Diretor-Presidente da Ceturb da seguinte forma (Anexo 207/2023):

Pergunta 4. Quais providências foram adotadas pela Ceturb e/ou Semobi para a regularização dos diversos apontamentos registrados no item 8 – Conclusão do Relatório de Auditoria, do relatório elaborado pela Ernst & Young em 2018, relacionados a equipamentos, processos, funcionalidades e componentes presentes no Sistema de Bilhetagem Eletrônica, que à época da realização da auditoria funcionavam com restrições ou de forma inadequada? Encaminhar cópia do(s) processo(s) administrativo(s).

Resposta emitida pela Semobi: Em abril de 2018, foi lançado pela Setop, atual Semobi, o edital nº 1/2018, na modalidade Tomada de Preço, do tipo menor preço, conforme processo nº 74635425, com o objetivo de contratar empresa especializada na PRESTAÇÃO DO SERVIÇO DE AUDITORIA DO SISTEMA DE BILHETAGEM ELETRÔNICA – SBE DO SISTEMA DE TRANSPORTE PÚBLICO DE PASSAGEIROS DA REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE VITÓRIA – TRANSCOL.

Ao final do certame licitatório, saiu vencedora a empresa Ernst & Young, de Belo Horizonte, que finalizou seu relatório em dezembro/2018. Vale destacar que todo o processo de licitação para Auditoria da Bilhetagem, ocorreu durante o Governo do Senhor Paulo Hartung, que se encerrou justamente no final de 2018, com a vitória nas urnas do atual Governador, Renato Casagrande.

Outro ponto que merece destaque é que todo processo de auditoria foi desenvolvido com base na fornecedora de bilhetagem à época, a EMPRESA 1, que vinha atuando desde a implantação do Sistema de Bilhetagem em abril de 2007. Ocorre que em junho de 2019, a EMPRESA 1 deixou de atuar no sistema TRANSCOL, sendo substituída pela empresa TACOM – Soluções em Mobilidade, também com vasta experiência no fornecimento de tecnologia em sistemas inteligentes de bilhetagem eletrônica.

Como o Governo que estava assumindo, herdou esta contratação, inclusive a responsabilidade pelo seu pagamento, não houve tempo hábil para se estruturar, tomar conhecimento de todos os processos em andamento ou concluídos, para os devidos encaminhamentos necessários, caso a caso.

Com a troca de empresa fornecedora de tecnologia de bilhetagem, perdeu-se sentido, no nosso entendimento, de cobrar da empresa que estava assumindo os serviços (TACOM) os apontamentos levantados, no relatório final da Ernst & Young, para a empresa que estava saindo (EMPRESA 1), tendo em vista que aquela, segundo a própria, cumpria todos os requisitos apontados no relatório de auditoria supramencionado.

Assim, somente uma nova Auditoria, sobre esta nova empresa, é que será capaz de apontar se existem falhas ou não na segurança das informações geradas, dentro do sistema de bilhetagem ou se esses dados são mantidos íntegros até sua destinação final.

Destarte, conforme previsão contida no Primeiro Termo Aditivo aos contratos nº 08 e 09/2014, abaixo descrito, após os dois primeiros anos de contrato e depois a cada três anos se faz necessário a contratação de auditoria para da fidelidade dos dados do sistema de bilhetagem eletrônica, de monitoramento e vigilância da frota:

19.1.19. O Poder Concedente contratará empresa de Auditoria Independente, a qual, após os dois primeiros anos de vigência deste contrato de concessão e, depois, a cada três anos, ou em periodicidade inferior, sempre que julgar necessário, justificadamente, em processo administrativo, verificará a garantia da fidelidade dos dados do sistema de bilhetagem eletrônica, de monitoramento e vigilância da frota.

A previsão de ocorrer a próxima auditoria, seria no ano de 2021, que se tornou inviável pelo momento histórico que o Estado e o mundo estavam passando, com a pandemia pelo novo CORONAVÍRUS. O Estado tem todo interesse em realizar esta auditoria, o mais breve possível, embora a prioridade, no momento, é de realizar a contratação de empresa especializada para avaliar o reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos vigentes.

Pergunta 5. Quais providências foram adotadas pela Ceturb e/ou Semobi a partir de 2019 para contratação de novo relatório de auditoria independente, para verificação e garantia da fidelidade das

informações do Sistema de Bilhetagem Eletrônica? Encaminhar cópia do(s) processo(s) administrativo(s).

Resposta da Semobi: A previsão de ocorrer a próxima auditoria, seria no ano de 2021, que se tornou inviável pelo momento histórico que o Estado e o mundo estavam passando, com a pandemia pelo novo coronavírus. O Estado tem todo interesse em realizar esta auditoria, o mais breve possível, embora a prioridade, no momento, é de realizar a contratação de empresa especializada para avaliar o reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos vigentes.

Conforme acordado com o auditor responsável pela fiscalização do TCEES foi disponibilizado no Drive, um ambiente virtual, na plataforma de armazenamento em nuvem do Google o arquivo "5.1 Auditoria Bilhetagem" complementando as informações requeridas para o item 5.

Conforme esclarecimentos apresentados pela Ceturb e Semobi, não foram adotadas providências para regularização das irregularidades apontadas no relatório da Ernst & Young, em razão da troca do fornecedor do sistema, ocorrida em 2019.

No que se refere às providências adotadas para realização de nova auditoria do SBE, que deveria ter ocorrido no máximo em 2021, foi esclarecido que a contratação se mostrou inviável em razão da pandemia de Covid-19, que o Estado tem interesse em sua realização, mas que a mesma não é prioritária, uma vez que a prioridade é contratar empresa especializada para avaliar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos vigentes.

Com relação ao arquivo encaminhado, mencionado na resposta ao item 5, o mesmo se refere ao processo administrativo 89278917 (Anexo 178/2023), instaurado e encaminhado ao Diretor-Presidente da Ceturb, em 13/11/2020, pelo Gerente de Estudos Econômicos, Marcelo Rios, informando a exigência contratual para realização de nova auditoria no SBE até 2021.

Em 17 de novembro de 2020 o Diretor-Presidente da Ceturb, Raphael Três da Hora, encaminhou o ofício CT.DP.337/2020 ao Secretário de Estado dos Transportes e Obras Públicas, Fábio Ney Damasceno, solicitando informações quanto à realização de nova auditoria do SBE (Anexo 178/2023, fl. 12), e até a presente data não obteve resposta.

Oportuno registrar que, em agosto de 2022, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) publicou estudo denominado *Diagnóstico sobre o Serviço de Transporte Coletivo Urbano por Ônibus*, onde, entre outros temas

abordados, foram destacadas fragilidades identificadas no Sistema de Bilhetagem Eletrônica no município de São Paulo e em auditorias realizadas pelo TCE-PR e TCE-PE, conforme os seguintes trechos (Anexo 180/2023, fl. 113):

Relatório do TCM-SP apontou, entre outras fragilidades no Sistema de Bilhetagem Eletrônica: (i) Ciclo de Gestão de Riscos inapropriado, acarretando riscos à continuidade da prestação dos serviços; (ii) existência de módulos com bases de dados distintas, com risco de duplicidade e inconsistências e perda de confiabilidade; e (iii) utilização de cartões [...] considerados obsoletos; e (iv) recursos humanos muito aquém do necessário na área antifraude.

Auditorias realizadas pelo TCE-PR e TCE-PE apontaram diversas impropriedades e fragilidades nos controles e na gestão dos sistemas de informação utilizados para o gerenciamento da bilhetagem eletrônica.

De acordo com o estudo da Atricon, a simples existência de sistemas inteligentes representa condição necessária, mas não suficiente, para garantir a qualidade e a eficiência dos serviços (Anexo 180/2023, fl. 119):

Importante consignar que a simples existência de Sistemas Inteligentes de Transporte representa condição necessária, mas não suficiente, para a garantia da eficiência e qualidade dos serviços, haja vista que muitas cidades possuem sistemas de monitoramento e bilhetagem e nem por isso asseguram esses atributos condicionantes ao serviço adequado, tal como previsto na legislação vigente.

Além disso, aponta que a realização de auditoria independente periodicamente no SBE é fundamental para garantir o adequado funcionamento do sistema, com transparência e confiabilidade dos dados de operação e arrecadação do serviço (Anexo 180/2023, fls. 130 e 140):

Conforme já registrado neste relatório por meio de exemplos de trabalhos de auditoria do TCM/SP, é fundamental a realização periódica de auditoria independente no sistema de bilhetagem eletrônica.

[...]

Com o objetivo de garantir a transparência e a confiabilidade dos dados da operação e arrecadação do serviço, também é fundamental que esteja prevista, no edital e no contrato de concessão, a realização periódica de auditoria no sistema de bilhetagem eletrônica por empresa independente, ou pelo próprio poder concedente, no tocante aos processos de fluxos de dados e de passageiros transportados.

Por fim, recomenda ao Poder Concedente **a realização anual de auditoria do SBE**, por empresa independente, com o objetivo de avaliar a adequação, segurança e confiabilidade da base de dados e de seus controles internos (Anexo 180/2023, fl. 167):

4.7.2 Exigir da concessionária o envio periódico de suas demonstrações financeiras ao poder concedente, bem como a realização anual de auditoria dessas demonstrações e do Sistema de Bilhetagem Eletrônica, por empresa independente, com o objetivo de se avaliar a adequação, segurança e confiabilidade da base de dados e de seus controles internos, além de validar as informações prestadas pelos operadores do serviço, de acordo com o estabelecido no art. 30, e art. 31, inciso V, da Lei 8.987/1995.

Com base no exposto, fica evidenciado o descumprimento do item 19.1.9 dos Contratos 8 e 9/2014, que determina a contratação de Auditoria Independente para verificar a garantia da fidelidade dos dados do Sistema de Bilhetagem Eletrônica, no máximo a cada três anos.

Cumprir destacar que a mesma irregularidade já foi objeto de apontamento anteriormente por equipe de auditoria do TCE-ES, registrada no Relatório de Auditoria 21/2017, que integra o processo TCE-ES 1.216/2017.

O presente achado foi encaminhado ao Diretor-Presidente da Ceturb, através do Ofício de Submissão TCE-ES 201/2023, e ao Secretário de Estado de Mobilidade e Infraestrutura, através do Ofício de Submissão TCE-ES 203/2023.

3.1.4 Causas

3.1.4.1 Deficiência de controles

3.1.5 Efeitos

3.1.5.1 Prejuízo nas atividades de fiscalização, gestão e planejamento do serviço de transporte coletivo

3.1.6 Evidências

Edital de Concorrência Pública 2/2014 (ANEXO 00175/2023-1)

Primeiro Termo Aditivo aos Contratos 8 e 9 (ANEXO 06029/2022-1)

Resposta Ceturb - Ofício TCE-ES 6.150/2022 (ANEXO 00181/2023-7)

Resposta Ceturb - Ofício TCE-ES 65/2023 (ANEXO 00207/2023-8)

Relatório de Auditoria Independente 2018 - Parte 1/2 (ANEXO 00041/2023-1)

Relatório de Auditoria Independente 2018 - Parte 2/2 (ANEXO 00042/2023-4)

Processo Administrativo 89278917/2020 - Auditoria SBE (ANEXO 00178/2023-5)

Atricon - Diagnóstico sobre o Serviço de Transporte Coletivo Urbano por Ônibus (ANEXO 00180/2023-2)

Ceturb - Resposta Ofício Submissão TCE-ES 201/2023 (ANEXO 00380/2023-8)

3.1.7 Esclarecimentos do fiscalizado

Em resposta ao Ofício de Submissão TCE-ES 201/2023, o Diretor-Presidente da Ceturb encaminhou o ofício CT.DP.019/2023 (Anexo 380/2023), trazendo as seguintes informações:

3. Inexistência de Relatório de Auditoria Independente do Sistema de Bilhetagem Eletrônica.

Entendemos que o órgão adequado para emissão da resposta referente ao achado é a Semobi, visto que, a entidade é que detém a competência para realizar a contratação da auditoria independente a fim de verificar a garantia da fidelidade dos dados do sistema de bilhetagem.

Até a conclusão do relatório de auditoria, o Secretário de Estado de Mobilidade e Infraestrutura não apresentou qualquer esclarecimento relacionado ao achado, nem mesmo solicitação para prorrogação do prazo de resposta ao Ofício de Submissão TCE-ES 203/2023.

Foi dada ciência ao Controle Interno do teor do presente achado.

3.1.8 Conclusão do achado

Nos esclarecimentos enviados pelo Diretor-Presidente da Ceturb, foi informado que a responsabilidade do achado é da Semobi, e, em complemento, foi alegado que é atribuição da Secretaria realizar a contratação da Auditoria Independente, a fim de verificar a garantia da fidelidade dos dados do Sistema de Bilhetagem.

Como abordado no subitem 3.1.3 do presente relatório, a partir da formalização do 1º Termo de Aditamento (Anexo 6.029/2022) aos Contratos 8 e 9/2014, a responsabilidade pela contratação de empresa de auditoria independente no mínimo a cada três anos passou a ser do **Poder Concedente**, no caso da **Semobi**.

Por outro lado, de acordo com o Anexo I da Instrução de Serviço Ceturb 12/2015 (Anexo 43/2023), que constituiu a Comissão Permanente para Gestão Integrada do Contrato de Programa e dos Contratos de Concessão do Sistema Transcol, o setor responsável pela auditoria do Sistema de Bilhetagem Eletrônica é a Gerência de Estudos Econômicos.

Como mencionado no subitem 3.1.3 desse relatório, em 13/11/2020, o Gerente de Estudos Econômicos da Ceturb/ES instaurou o processo administrativo 89278917 (Anexo 178/2023), informando ao Diretor-Presidente da Ceturb/ES a exigência contratual para realização de nova auditoria no SBE até 2021.

Ato contínuo, o Diretor-Presidente da Ceturb/ES encaminhou ofício ao Secretário de Estado de Mobilidade e Infraestrutura, solicitando informações quanto à realização de nova auditoria no SBE.

Essas ações demonstram as providências adotadas tanto pelo Gerente de Estudos Econômicos quanto pelo Diretor-Presidente da Ceturb/ES no sentido de comunicar à Semobi (Poder Concedente) a exigência contratual para contratação de auditoria independente para o SBE até o ano de 2021.

Por sua vez, a Semobi informou, através item 4 do ofício CT.DP.013/2023 (Anexo 207/2023), que houve a alteração da empresa fornecedora de tecnologia dos sistemas inteligentes de bilhetagem eletrônica em 2019, fato que evidencia que o novo sistema está operando há mais de três anos, sem a realização de qualquer auditoria no SBE.

Vale mais uma vez destacar que, na única auditoria do SBE do Transcol, realizada em 2018, foram apontadas irregularidades relacionadas a equipamentos, processos, funcionalidades e componentes que naquela época funcionavam com restrições ou de forma inadequada, em linha com as conclusões do estudo realizado pela Atricon,

Cumprir registrar que, em 2018, foi instaurado o processo administrativo 74635425 pela Setop (atual Semobi), que resultou na contratação da empresa Ernst & Young, pelo valor de R\$ 344.187,00, para a auditoria do SBE.

Esse fato demonstra que a Semobi possui experiência na contratação do objeto, demandando menor prazo para instaurar processo administrativo com o objetivo de efetivar nova contratação.

Por fim, é oportuno destacar a reincidência da irregularidade, que já foi apontada anteriormente no Relatório de Auditoria 21/2017, que integra o processo TCE-ES 1.216/2017.

Com base no exposto, a equipe de auditoria concluiu pela **manutenção** do achado, uma vez que houve descumprimento do item 19.1.19 dos Contratos 8 e 9/2014, que determina a contratação de Auditoria Independente para verificar a garantia da fidelidade dos dados do Sistema de Bilhetagem Eletrônica, no máximo a cada três anos.

Assim, sugerimos a **determinação da citação** do Secretário de Estado de Mobilidade e Infraestrutura, Sr. Fábio Ney Damasceno, para apresentar as justificativas relacionadas à irregularidade identificada.

Por fim, após a análise das manifestações na fase de instrução conclusiva, sugere-se que esta Corte de Contas **determine** à Semobi que, no prazo de 30 dias, instaure processo administrativo para contratação de auditoria independente para verificar a garantia da fidelidade dos dados do Sistema de Bilhetagem Eletrônica, e **recomende** à Semobi, para que essa contratação seja realizada anualmente, conforme orientação da Atricon.

3.1.9 Proposta de encaminhamento

3.1.9.1 A citação de responsável (art. 207, I c.c. art. 389 do RITCEES)

Sugere-se a esta Corte de Contas, que seja determinada a citação do responsável, abaixo relacionado, nos termos do art. 288, VIII, do RITCEES, para que, no prazo

estipulado, apresente razões de justificativa, bem como documentos que entender necessários, em razão do achado de fiscalização apontado, alertando-o que, em caso de manutenção da irregularidade, poderá haver aplicação das sanções previstas no RITCEES.

Responsável	FABIO NEY DAMASCENO
CPF	268.103.678-02
Encaminhamento	A citação de responsável (art. 207, I c.c. art. 389 do RITCEES).
Cargo	Secretário de Estado de Mobilidade e Infraestrutura 1º/01/2019 - em atividade.
Conduta	Não adotar providências no sentido de efetivar a contratação de auditoria independente do Sistema de Bilhetagem Eletrônica do Transcol, mesmo após receber comunicação, por parte da Ceturb/ES, da existência de obrigação contratual.
Nexo de causalidade	A conduta do servidor no período contribuiu significativamente para a irregularidade, uma vez que, como Secretário de Estado de Mobilidade e Infraestrutura, ao ser comunicado pela Ceturb/ES, deveria determinar à equipe de servidores da Semobi, para que fossem adotadas as providências necessárias para a contratação da empresa de auditoria independente para o Sistema de Bilhetagem Eletrônica do Transcol.
Excludentes de ilicitude	Não foram constatadas excludentes de ilicitude, como exemplo, legítima defesa do patrimônio público, estado de necessidade, culpa exclusiva da Administração, caso fortuito e força maior.
Culpabilidade	É razoável afirmar que era exigível do responsável conduta diversa daquela que ele adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveria o responsável, após ser comunicado pela Ceturb/ES, adotar as providências necessárias para efetivar a contratação de auditoria independente para o Sistema de Bilhetagem Eletrônica do Transcol. Em face do exposto, é de se concluir que a conduta do responsável é culpável, ou seja, reprovável, razão pela qual ele deve ser citado a fim de avaliar se merece ser apenado com aplicação de pena de multa.
Punibilidade	Não foi constatada qualquer causa de extinção da punibilidade.

3.1.9.2 Determinação ao órgão/entidade (art. 207, IV c.c. art. 329, §7º, do RITCEES)

Sugere-se a esta Corte de Contas, caso seja mantida a irregularidade, que seja expedida determinação à Semobi, na pessoa de seu Secretário, Sr. Fabio Ney

Damasceno, ou quem vier a lhe substituir, para que, no prazo de 30 dias, adote providências para instaurar processo administrativo para contratação de auditoria independente com objetivo de verificar a garantia da fidelidade dos dados do Sistema de Bilhetagem Eletrônica.

Responsável:

Secretaria de Estado de Mobilidade e Infraestrutura - 27.142.033/00012-2

3.1.9.3 Recomendação ao órgão/entidade (art. 207, V c.c. art. 329, §7º, do RITCEES)

Sugere-se a esta Corte de Contas, que seja expedida recomendação à Semobi, na pessoa de seu Secretário, Sr. Fabio Ney Damasceno, e à Ceturb/ES, na pessoa de seu Diretor-Presidente, Sr. Marcos Bruno Bastos, os quem vier a lhes substituir, para que a contratação de Auditoria Independente para verificação da garantia da fidelidade dos dados do Sistema de Bilhetagem Eletrônica seja realizada anualmente, conforme orientação da Atricon.

Responsáveis:

Secretaria de Estado de Mobilidade e Infraestrutura - 27.142.033/00012-2

Companhia Estadual de Transportes Coletivos de Passageiros do Estado do Espírito Santo - 28.503.894/00015-1

4 CONCLUSÃO

4.1 Síntese dos fatos apurados

Foram realizadas as seguintes constatações:

A1(Q1) - Inconsistências no pedido de revisão apresentado pelas Concessionárias

A2(Q2) - Ausência de divulgação dos indicadores de desempenho ao público

A3(Q2) - Deficiência no canal de reclamações disponibilizado aos usuários

A4 - Inexistência de Relatório de Auditoria Independente do Sistema de Bilhetagem Eletrônica

4.2 Posicionamento da equipe

Procedida a fiscalização, com base nas questões definidas na matriz de planejamento, verificaram-se impropriedades e irregularidades, conforme relatado nos itens 2.1 a 2.3 e 3.1 deste Relatório. Em relação às questões de auditoria, é importante registrar de forma sucinta a situação encontrada pela equipe, como segue:

Q1 - Os Contratos 8 e 9/2014 estão adequadamente equilibrados nos aspectos econômico-financeiros, em relação aos impactos causados pela pandemia de Covid-19?

A equipe técnica analisou a documentação e as informações fornecidas pelos Responsáveis. Como o procedimento de revisão do equilíbrio econômico-financeiro dos Contratos 8 e 9/2014 ainda não estavam conclusos, a análise se deu exclusivamente nos cálculos constantes no pedido apresentado pelos Consórcios.

Após essa análise, constatou-se o seguinte achado de impropriedade:

A1 - Inconsistências no pedido de revisão apresentado pelas Concessionárias

Q2 - A fiscalização do contrato no que tange ao acompanhamento dos indicadores de desempenho está sendo realizada de forma regular e adequada pela Ceturb/ES, conforme metodologia definida no 2º Termo de Aditamento dos Contratos 8 e 9/2014?

A equipe técnica analisou a documentação e as informações fornecidas pelos Responsáveis, concluindo pela ausência da divulgação dos indicadores de desempenho de cada Concessionária ao público e pela deficiência do canal de reclamações disponibilizado aos usuários.

Dessa forma, apontam-se os seguintes achados de irregularidade:

- **A2 - Ausência de divulgação dos indicadores de desempenho ao público;**

- **A3 - Deficiência no canal de reclamações disponibilizado aos usuários;**

Na análise de documentos e informações recebidas também foram observados achados não decorrentes de questões de auditoria, sendo os mesmos apontados pela equipe de auditoria:

- **A4 - Inexistência de Relatório de Auditoria Independente do Sistema de Bilhetagem Eletrônica**

5 PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

Considerando o exposto, a equipe de fiscalização propõe ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo os seguintes encaminhamentos.

5.1 A citação de responsável (art. 207, I c.c. art. 389 do RITCEES)

Sugere-se a esta Corte de Contas, que seja determinada a citação do responsável, abaixo relacionado, nos termos do art. 288, VIII, do RITCEES, para que, no prazo estipulado, apresente razões de justificativa, bem como documentos que entender necessários, em razão do achado de fiscalização apontado, alertando-o que, em caso de manutenção da irregularidade, poderá haver aplicação das sanções previstas no RITCEES.

Responsável	Achado
FABIO NEY DAMASCENO 268.103.678-02 Secretário de Estado de Mobilidade e Infraestrutura 1º/01/2019 - em atividade	A4 - Inexistência de Relatório de Auditoria Independente do Sistema de Bilhetagem Eletrônica

5.2 Determinação ao órgão/entidade (art. 207, IV c.c. art. 329, §7º, do RITCEES)

Sugere-se a expedição de determinação à Semobi, na pessoa de seu Secretário, Sr. Fábio Ney Damasceno, e à Ceturb/ES, na pessoa de seu Diretor-Presidente, Sr. Marcos Bruno Bastos, para que utilizem, como base para a revisão do equilíbrio econômico-financeiro dos Contratos 8 e 9/2014, a planilha que representou o novo

equilíbrio, materializado no Segundo Termo Aditivo aos contratos, conforme fundamentação contida no achado A1 deste Relatório.

Responsável	Achado
Companhia Estadual de Transportes Coletivos de Passageiros do Estado do Espírito Santo 28.503.894/00015-1 Secretaria de Estado de Mobilidade e Infraestrutura 27.142.033/00012-2	A1 (Q1) - Inconsistências no pedido de revisão apresentado pelas Concessionárias

Sugere-se a expedição de determinação à Semobi, na pessoa de seu Secretário, Sr. Fábio Ney Damasceno, e à Ceturb/ES, na pessoa de seu Diretor-Presidente, Sr. Marcos Bruno Bastos, para que não utilizem, na composição da média que irá caracterizar o comportamento da demanda após o período pandêmico, os meses de janeiro e fevereiro de 2022, conforme fundamentação contida no achado A1 deste Relatório.

Responsável	Achado
Companhia Estadual de Transportes Coletivos de Passageiros do Estado do Espírito Santo 28.503.894/00015-1 Secretaria de Estado de Mobilidade e Infraestrutura 27.142.033/00012-2	A1 (Q1) - Inconsistências no pedido de revisão apresentado pelas Concessionárias

Sugere-se a expedição de determinação à Semobi, na pessoa de seu Secretário, Sr. Fábio Ney Damasceno, e à Ceturb/ES, na pessoa de seu Diretor-Presidente, Sr. Marcos Bruno Bastos, para que considerem, na revisão do equilíbrio econômico-financeiro dos Contratos 8 e 9/2014, a receita de ganhos financeiros relativa aos créditos não utilizados pelos titulares, conforme fundamentação contida no achado A1 deste Relatório.

Responsável	Achado
Companhia Estadual de Transportes Coletivos	A1 (Q1) - Inconsistências no pedido de revisão apresentado pelas Concessionárias

de Passageiros do Estado do Espírito Santo 28.503.894/00015-1 Secretaria de Estado de Mobilidade e Infraestrutura 27.142.033/00012-2	
---	--

Sugere-se a esta Corte de Contas, caso seja mantida a irregularidade, que seja expedida determinação à Ceturb/ES, na pessoa de seu Diretor-Presidente, Sr. Marcos Bruno Bastos, ou quem vier a lhe substituir, para que, no prazo de 30 dias, adote providências no sentido de atualizar os dados disponibilizados ao público, no que se refere à divulgação semestral do índice da qualidade alcançado por cada Concessionária.

Responsável	Achado
Companhia Estadual de Transportes Coletivos de Passageiros do Estado do Espírito Santo 28.503.894/00015-1	A2 (Q2) - Ausência de divulgação dos indicadores de desempenho ao público

Sugere-se a esta Corte Contas, caso seja mantida a irregularidade, que seja expedida determinação à Ceturb/ES, na pessoa de seu Diretor-Presidente, Sr. Marcos Bruno Bastos, ou quem vier a lhe substituir, para que, no prazo de 120 dias, adote providências para apresentar plano de ação e demais encaminhamentos necessários com vistas a disponibilizar novos canais de reclamação para os usuários, tais como, recebimento de ligações oriundas de telefonia móvel, desenvolvimento de aplicativo para recebimento das reclamações dos usuários, atendimento automatizado através de aplicativo gratuito de mensagem instantânea, utilização de "QR Code" para direcionamento dos usuários ao aplicativo de reclamações disponibilizado, entre outras possibilidades existentes no mercado.

Responsável	Achado
Companhia Estadual de Transportes Coletivos de Passageiros do Estado do Espírito Santo 28.503.894/00015-1	A3 (Q2) - Deficiência no canal de reclamações disponibilizado aos usuários

Sugere-se a esta Corte de Contas, caso seja mantida a irregularidade, que seja expedida determinação à Semobi, na pessoa de seu Secretário, Sr. Fabio Ney Damasceno, ou quem vier a lhe substituir, para que, no prazo de 30 dias, adote providências para instaurar processo administrativo para contratação de auditoria independente com objetivo de verificar a garantia da fidelidade dos dados do Sistema de Bilhetagem Eletrônica.

Responsável	Achado
Secretaria de Estado de Mobilidade e Infraestrutura 27.142.033/00012-2	A4 - Inexistência de Relatório de Auditoria Independente do Sistema de Bilhetagem Eletrônica

5.3 Oitiva de entidade fiscalizada ou interessado (art. 207, II, do RITCEES)

Sugere-se a expedição de notificação às entidades fiscalizadas, Semobi e Ceturb/ES, e aos terceiros interessados, Consórcio Sudoeste e Atlântico Sul, para que, querendo, se manifestem acerca do teor do Achado A1, haja vista se referir metodologia utilizada para revisão dos Contratos 8 e 9/2014.

Responsável	Achado
Companhia Estadual de Transportes Coletivos de Passageiros do Estado do Espírito Santo 28.503.894/00015-1 CONSORCIO ATLANTICO SUL 20.465.735/0001-06 CONSORCIO SUDOESTE 20.472.641/0001-56 Secretaria de Estado de Mobilidade e Infraestrutura 27.142.033/00012-2	A1 (Q1) - Inconsistências no pedido de revisão apresentado pelas Concessionárias

Sugere-se a esta Corte de Contas, que seja expedida notificação à Ceturb/ES, na pessoa de seu Diretor-Presidente, Sr. Marcos Bruno Bastos, para que, no prazo estipulado, apresente razões de justificativa, bem como documentos que entender necessários, em razão do achado de fiscalização apontado.

Responsável	Achado
Companhia Estadual de Transportes Coletivos de Passageiros do Estado do Espírito Santo 28.503.894/00015-1	A2 (Q2) - Ausência de divulgação dos indicadores de desempenho ao público
Companhia Estadual de Transportes Coletivos de Passageiros do Estado do Espírito Santo 28.503.894/00015-1	A3 (Q2) - Deficiência no canal de reclamações disponibilizado aos usuários

5.4 Recomendação ao órgão/entidade (art. 207, V c.c. art. 329, §7º, do RITCEES)

Sugere-se a expedição de recomendação à Semobi, na pessoa de seu Secretário, Sr. Fábio Ney Damasceno, e à Ceturb/ES, na pessoa de seu Diretor-Presidente, Sr. Marcos Bruno Bastos, para que, caso não haja regra para expiração dos créditos inseridos pelos titulares dos cartões de transporte, seja criada uma, com um período para a validade dos créditos (um ano, por exemplo), de forma que os créditos inativos (de usuários que não utilizam mais o transporte coletivo, por exemplo), sejam considerados nas revisões para a modicidade tarifária, conforme fundamentação constante no achado A1 deste Relatório.

Responsável	Achado
Companhia Estadual de Transportes Coletivos de Passageiros do Estado do Espírito Santo 28.503.894/00015-1 Secretaria de Estado de Mobilidade e Infraestrutura 27.142.033/00012-2	A1 (Q1) - Inconsistências no pedido de revisão apresentado pelas Concessionárias

Sugere-se a esta Corte de Contas, que seja expedida recomendação à Ceturb/ES, na pessoa de seu Diretor-Presidente, Sr. Marcos Bruno Bastos, ou quem vier a lhe substituir, para que, no prazo de 120 dias adote providências quanto à inclusão das tipologias de reclamações listadas no campo "assunto da reclamação", definidas nos

artigos 12 e 16 do Anexo Único do 2º Termo de Aditamento aos Contratos 8 e 9/2014, nos canais de reclamação disponibilizados aos usuários.

Responsável	Achado
Companhia Estadual de Transportes Coletivos de Passageiros do Estado do Espírito Santo 28.503.894/00015-1	A3 (Q2) - Deficiência no canal de reclamações disponibilizado aos usuários

Sugere-se a esta Corte de Contas, que seja expedida recomendação à Semobi, na pessoa de seu Secretário, Sr. Fabio Ney Damasceno, e à Ceturb/ES, na pessoa de seu Diretor-Presidente, Sr. Marcos Bruno Bastos, os quem vier a lhes substituir, para que a contratação de Auditoria Independente para verificação da garantia da fidelidade dos dados do Sistema de Bilhetagem Eletrônica seja realizada anualmente, conforme orientação da Atricon.

Responsável	Achado
Companhia Estadual de Transportes Coletivos de Passageiros do Estado do Espírito Santo 28.503.894/00015-1 Secretaria de Estado de Mobilidade e Infraestrutura 27.142.033/00012-2	A4 - Inexistência de Relatório de Auditoria Independente do Sistema de Bilhetagem Eletrônica

Vitória - ES, 2 de fevereiro de 2023

(assinado digitalmente)

HENRIQUE RODRIGUES FASSBENDER DE REZENDE

Auditor de Controle Externo

Matrícula 203681

(assinado digitalmente)

RAFFAEL BARBOZA NUNES

Auditor de Controle Externo

Matrícula 203254

Supervisão:

(assinado digitalmente)

GUILHERME ABREU LIMA E PEREIRA

Auditor de Controle Externo

Matrícula 203089