

**CONTRATO Nº 120/14-PJ
PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 21.985/2013-9**

**SERVIÇOS DE ENGENHARIA PARA ELABORAÇÃO DE ESTUDOS
NECESSÁRIOS À OBTENÇÃO DE FINANCIAMENTO JUNTO AO BANCO
INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO – BID, VISANDO À
IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA DE MOBILIDADE URBANA
SUSTENTÁVEL NO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ**

**10 - ESQUEMA OPERACIONAL DO SISTEMA DE TRANSPORTE
PÚBLICO EM SANTO ANDRÉ**

RELATÓRIO FINAL
Março de 2015

**CONTRATO Nº 120/14-PJ
PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 21.985/2013-9**

**SERVIÇOS DE ENGENHARIA PARA ELABORAÇÃO DE ESTUDOS
NECESSÁRIOS À OBTENÇÃO DE FINANCIAMENTO JUNTO AO BANCO
INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO – BID, VISANDO À
IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA DE MOBILIDADE URBANA
SUSTENTÁVEL NO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ**

**10 - ESQUEMA OPERACIONAL DO SISTEMA DE TRANSPORTE
PÚBLICO EM SANTO ANDRÉ**

RELATÓRIO FINAL
Março de 2015

CONTRATO Nº120/14-PJ - PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 21.895/2013-9

SERVIÇOS DE ENGENHARIA PARA ELABORAÇÃO DE ESTUDOS NECESSÁRIOS À OBTENÇÃO DE FINANCIAMENTO JUNTO AO BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO – BID, VISANDO À IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA DE MOBILIDADE URBANA SUSTENTÁVEL NO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ

10 - ESQUEMA OPERACIONAL DO SISTEMA DE TRANSPORTE PÚBLICO EM SANTO ANDRÉ

Relatório Final - Março/2015

[illegible]

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	5
2. CONTEXTUALIZAÇÃO INSTITUCIONAL DA PREFEITURA DE SANTO ANDRÉ	7
3. DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL DO SISTEMA DE TRANSPORTE	10
3.1. ESTRUTURA ORGANIZACIONAL	10
3.1.1. SA-TRANS E GESTÃO DO SISTEMA MUNICIPAL	11
3.1.2. DCONVIAS E MANUTENÇÃO DO VIÁRIO	14
3.1.3. DEMAIS DEPARTAMENTOS DA SMUOSP	15
3.2. SISTEMA DE TRANSPORTE PÚBLICO EM SANTO ANDRÉ	17
3.2.1. OPERAÇÃO DO SISTEMA MUNICIPAL DE TRANSPORTE COLETIVO	19
3.2.1.1. <i>Modelo de Remuneração dos Operadores</i>	22
3.2.1.2. <i>Tarifas</i>	25
3.2.1.3. <i>Integrações</i>	25
3.2.1.4. <i>Passe Escolar</i>	25
3.2.1.5. <i>Gratuidades</i>	26
3.2.1.6. <i>Oferta de Serviço</i>	27
3.2.1.7. <i>Bilhetagem e TI</i>	29
3.2.2. INTERFACE COM OPERADORES METROPOLITANOS	29
3.2.3. TRANSPORTE ESCOLAR	29
3.2.4. TAXI – TRANSPORTE PÚBLICO INDIVIDUAL	30
3.2.5. AÇÕES JUDICIAIS	30
4. DIAGNÓSTICO FINANCEIRO DO SISTEMA DE TRANSPORTES	33
4.1. SISTEMA DE TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO	34
4.1.1. DEMANDA	35
4.1.1.1. <i>Perfil de Desconto e Integração</i>	36
4.1.1.2. <i>Demanda Equivalente</i>	37
4.1.2. TARIFA AO USUÁRIO E PREÇO RELATIVO	37
4.1.3. RECEITA TARIFÁRIA	39
4.1.3.1. <i>Tarifa Média Equivalente</i>	40
4.1.3.2. <i>Quebra Tarifária decorrente do Perfil de Descontos e Integrações</i>	41
4.1.3.3. <i>Avaliação do Impacto das Gratuidades para Idosos entre 60 e 65 Anos</i>	42
4.1.3.4. <i>Avaliação do Impacto das Gratuidades para Estudantes</i>	43
4.1.4. OFERTA	44
4.1.4.1. <i>Frota</i>	44
4.1.4.2. <i>Produção Quilométrica</i>	46
4.1.4.3. <i>Percurso Médio Mensal - PMM</i>	46
4.1.5. ÍNDICE DE PASSAGEIRO QUILOMETRO - IPK	47
4.1.6. CUSTOS OPERACIONAIS	48

4.1.7.	SUBSÍDIOS OPERACIONAIS.....	49
4.1.8.	OUTRAS RECEITAS	51
4.2.	SISTEMA VIÁRIO	51
5.	AVALIAÇÃO QUALITATIVA DE RISCOS.....	54
6.	ANÁLISE DA ESTRUTURA INSTITUCIONAL - FINANCEIRA VIGENTE	55
7.	ANEXO I - DOCUMENTOS RELACIONADOS E FONTES DE DADOS.....	60

1. INTRODUÇÃO

Os trabalhos realizados no âmbito do CONTRATO SP 232/01-03, celebrado entre as empresas SETEC HIDROBRASILEIRA e ADDAX ASSESSORIA ECONÔMICA E FINANCEIRA LTDA.-EPP, atendem a demanda de estudos por parte do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID para enquadramento do Programa de Mobilidade Urbana Sustentável – PMUS da Prefeitura de Santo André em sua carteira de financiamento. Esses foram divididos em dois produtos, sendo este o primeiro deles e denominado **P1: Relatório de Diagnóstico Institucional-Financeiro do Sistema de Transporte do Município de Santo André.**

O produto, que apresenta uma avaliação institucional e financeira do sistema municipal de transporte urbano coletivo do Município de Santo André, está dividido em quatro etapas. A primeira consiste em contextualizar a Secretaria de Mobilidade Urbana Obras e Serviços Públicos – SMUOSP na estrutura organizacional da Prefeitura de Santo André, destacando sua participação orçamentária.

A segunda etapa apresenta um Diagnóstico Institucional do Sistema de Transporte de Santo André, apresentando as principais características da secretaria responsável e das gerências incumbidas da manutenção do viário e do planejamento, implantação, operação e fiscalização das linhas de ônibus municipal, dos táxis e do transporte escolar. Posteriormente, apresenta-se a relação contratual estabelecida com os operadores municipais, dando ênfase ao modelo de remuneração, gratuidades e integrações físicas e tarifárias. Adicionalmente, são demonstrados os dados operacionais do sistema, como Demanda, Frota, Produção Quilométrica e Bilhetagem. Finalmente, são apontadas as interfaces existentes com o sistema metropolitano de transporte público.

Em seguida, na terceira etapa deste relatório, apresenta-se um Diagnóstico Financeiro do Sistema de Transportes do Município, subdivididos em dois componentes: Transporte Coletivo e Sistema Viário. No primeiro são abordadas as Receitas Tarifárias, os Custos Operacionais, os Subsídios Operacionais e os Investimentos em Frota, Operação e Infraestrutura. Já no segundo, avaliam-se os investimentos em ampliação e manutenção do viário, assim como a estrutura e fontes de recursos dedicadas a este feito.

Já, na quarta etapa é apresentada uma avaliação qualitativa de riscos, no que toca o equilíbrio financeiro do sistema municipal de transporte coletivo.

Finalmente, apresentam-se as principais conclusões da Análise de Riscos Decorrentes da Estrutura Institucional – Financeira vigente.

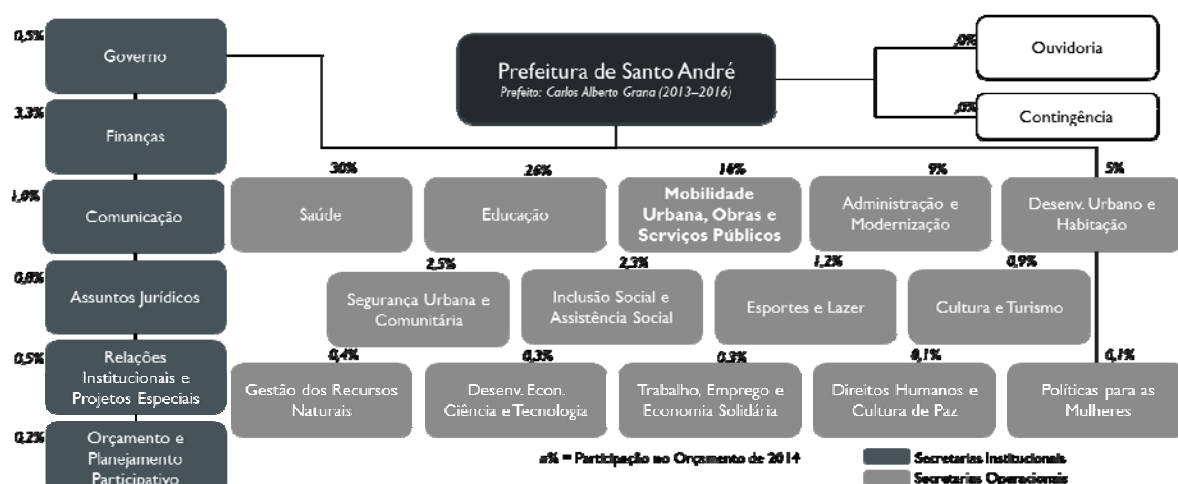
O segundo produto, intitulado P2: Relatório de Viabilidade Econômica dos Projetos de Transporte do Município de Santo André Selecionados como Amostra para Elaboração de Carta-Consulta ao BID, apresenta as análises de viabilidade socioeconômica de alguns projetos que compõem o PMUS da Prefeitura de Santo André, atendendo à solicitação do BID de que fossem apresentadas avaliações de impacto socioeconômico dos projetos a serem realizados.

2. CONTEXTUALIZAÇÃO INSTITUCIONAL DA PREFEITURA DE SANTO ANDRÉ

2. CONTEXTUALIZAÇÃO INSTITUCIONAL DA PREFEITURA DE SANTO ANDRÉ

A estrutura institucional da Prefeitura de Santo André tem passado por sucessivas adequações, que alteraram as atribuições e a quantidade de suas secretarias, iniciando o ano de 2015 com 20 secretarias, sendo seis delas institucionais e quatorze operacionais, além da ouvidoria.

Neste contexto, a **Secretaria de Mobilidade Urbana, Obras e Serviços Públicos - SMUOSP** corresponde ao terceiro maior orçamento, com 16% do orçamento empenhado pela Prefeitura. As pastas com maior representatividade no orçamento são as secretarias de Saúde e de Educação, com 30% e 26% do valor empenhado, respectivamente.



Fonte: site da Prefeitura de Santo André

O orçamento da Prefeitura alocado à SMUOSP foi de R\$ 265 MM em 2014, representando cerca de 16% do total do orçamento empenhado ao longo do ano.¹ Esta participação se manteve estável nos últimos três anos, sendo que o orçamento da Prefeitura como um todo aumentou expressivamente em 2014, no segundo ano da atual gestão municipal.

Orçamento Empenhado	2014	2013	2012
Prefeitura de Santo André	R\$ 1.651,9MM	R\$ 1.345,6MM	R\$ 1.274,1MM
Taxa de Crescimento	23%	6%	
Secretaria De Mobilidade Urbana Obras E Serviços Públicos	R\$ 265,0MM	R\$ 210,8MM	R\$ 194,8MM
Participação no Orçamento Total	16%	16%	15%
Taxa de Crescimento	26%	8%	

Fonte: Demonstrativos da Prefeitura de Santo André divulgados no site www.lei131.com.br

¹<http://www.lei131.com.br>

Apesar do forte crescimento do valor empenhado, a arrecadação da Prefeitura não apresentou o mesmo crescimento, havendo assim um descasamento de caixa no ano de 2014.

Arrecadação	2014	2013	2012
Prefeitura de Santo André	R\$ 1.434,2MM	R\$ 1.372,4MM	R\$ 1.270,0MM
Taxa de Crescimento	4,5%	8,1%	
Cobertura dos Custos (Arrecadação/Empenho)	87%	102%	99%

Fonte: Demonstrativos da Prefeitura de Santo André divulgados no site www.lei131.com.br

Nos tópicos a seguir é apresentada a estrutura organizacional da SMUOSP e detalhada as funções de seus departamentos, dando maior ênfase à SA-Trans e ao Departamento de Conservação de Vias – Dconvias, mais relevantes para a avaliação institucional-financeira do sistema de transportes de Santo André.

3. DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL DO SISTEMA DE TRANSPORTE

3. DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL DO SISTEMA DE TRANSPORTE

Nesta etapa do trabalho, aprofunda-se a análise institucional do sistema de transporte em três partes. Na primeira delas, detalham-se a estrutura organizacional e orçamentária da Secretaria de Mobilidade Urbana, Obras e Serviços Públicos – SMUOSP, seus departamentos e empresas subsidiárias.

Na segunda parte, enquanto isso, avalia-se a estrutura do sistema de transporte público ofertado no Município de Santo André: órgãos públicos e empresas envolvidas, relações firmadas entre elas, assim como dados operacionais do serviço público municipal.

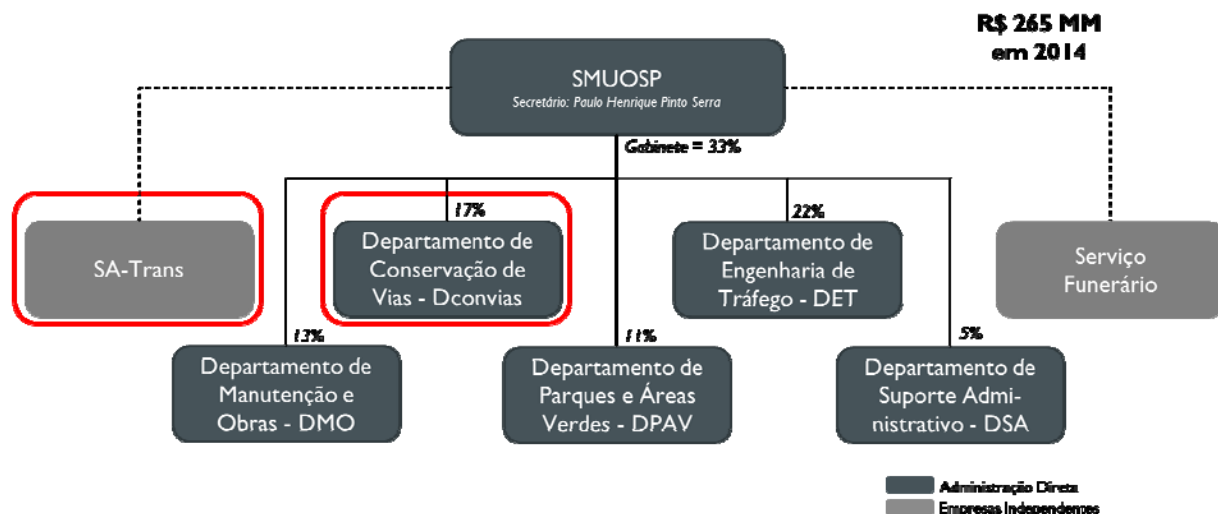
Nos mesmos moldes, na terceira etapa, apresenta-se a avaliação da estrutura dedicada à manutenção do viário municipal.

3.1. Estrutura Organizacional

A 'Secretaria de Mobilidade Urbana, Obras e Serviços Públicos – SMUOSP foi criada em 2014, dentro de um programa de reestruturação das secretarias da Prefeitura de Santo André. Neste contexto, a nova secretaria passou a concentrar as responsabilidades da antiga 'Secretaria de Obras e Serviços Públicos' e aquelas relativas à mobilidade da 'Secretaria de Segurança Pública Urbana e Trânsito', ganhando peso no orçamento do Município.

A SMUOSP tem por finalidade estabelecer as políticas de mobilidade urbana relativas ao trânsito e transporte público; elaborar estudos e projetos de construção e manutenção de obras e equipamentos públicos; desenvolver serviços de manutenção do sistema viário, urbanização de praças, poda, plantio de árvores, roçada, capinação, manutenção da rede de iluminação pública, administração dos cemitérios públicos municipais e fiscalização dos cemitérios particulares.

A Pasta é formada, além do Gabinete, por cinco departamentos e duas empresas públicas. São eles: Santo André Transportes (SA-Trans), Departamento de Conservação de Vias (Dconvias), Departamento de Engenharia de Tráfego (DET), Departamento de Manutenção e Obras (DMO), Departamento de Parques e Áreas Verdes (DPAV), Departamento de Suporte Administrativo (DAS) e Serviço Funerário.



Fonte: site Prefeitura de Santo André e lei 131

Dos R\$ 265,0 MM empenhados à SMUOSP, 30% foram destinados aos departamentos de Obras (DMO) e Conservação de Vias (Dconvias), enquanto Engenharia de Tráfego (DET) e Áreas Verdes (DPAV) corresponderam a 22% e 11%, respectivamente. Ao Gabinete e ao Departamento de Suporte Administrativo foram alocados cerca de 38% do orçamento. Por sua vez, a SA-Trans é custeada, principalmente, pelas taxas de gerenciamento e outorga cobradas das concessionárias da operação do transporte de ônibus e, o Serviço Funerário, dos valores cobrados pela prestação de serviço.

Como se verá mais a frente, a SA-Trans é a empresa responsável pelo planejamento e gestão do sistema de transporte público coletivo municipal, enquanto a Dconvias é o departamento responsável pela manutenção do viário.

3.1.1. SA-Trans e Gestão do Sistema Municipal

A Santo André Transportes (SA-Trans) é uma empresa pública, com personalidade jurídica de direito privado, patrimônio próprio e autonomia administrativa e financeira. A SA-Trans é responsável pela formulação, implantação, planejamento, supervisão, controle e fiscalização da política de transportes públicos do Município de Santo André.

A empresa foi criada em 1989, com o nome Empresa Pública de Transportes (EPT) e a finalidade original de ser o operador do sistema municipal.

Em 1997, o serviço de transporte coletivo de Santo André foi completamente terceirizado. Nesta mudança houve a padronização visual dos ônibus municipais, aumento de frota e implantação da bilhetagem eletrônica. Nesta época, a SA-Trans (ainda sob a razão social EPT) deixou de operar o sistema e passou a ser exclusivamente órgão gestor.

No início de 2005 foi iniciada a implantação de um novo sistema de bilhetagem eletrônica, com a mudança de tecnologia para o *smart card*. A migração dos cartões foi feita de forma gradual, primeiro com o Passe Escolar, no início do ano letivo, depois o Vale Transporte e Passe Comum, e, por fim o Passe Livre, dos idosos, aposentados e pensionistas. O sistema de bilhetagem é operado pela Associação das Empresas do Sistema de Transporte

de Santo André – AESA, que adota cinco cartões de Bilhete Único Andreense: comum, estudante, vale transporte, especial e melhor idade.

Atualmente, a SA-Trans atua como órgão gerenciador dos transportes públicos do município. São 48 linhas que cobrem toda a área urbana de Santo André operadas por uma empresa denominada Expresso Guarará Ltda. e pelo Consórcio União Santo André composto por seis empresas.

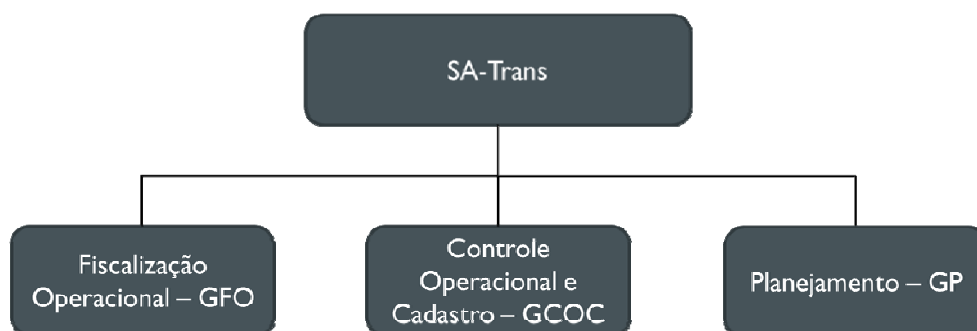
A estrutura do sistema de transporte no município está apresentada no **item 3.2 – Sistema de Transporte Público em Santo André**, quanto às relações estabelecidas entre a SA-Trans e as subconcessionárias, estão ilustradas no **item 3.2.1.1. – Modelo de Remuneração dos Operadores**.

A seguir são descritas as responsabilidades da SA-Trans e suas gerências:

SANTO ANDRÉ TRANSPORTES – SA-TRANS

A Santo André Transportes é responsável pela gestão do transporte público do município. Ela é formada pelas gerências de Fiscalização Operacional (GFO), Controle Operacional e Cadastro (GCOC), e Planejamento (GP) que são incumbidas de planejar, controlar e fiscalizar a operação dos serviços de transportes públicos no âmbito do município.

O sistema conta com 420 veículos de transporte individual (táxis), 450 veículos para transporte de estudantes e 410 veículos para transporte coletivo urbano. Assim a SA-Trans gerencia e fiscaliza 1.274 veículos, nos diversos modos de transporte, além de gerenciar as 48 linhas de transporte coletivo municipal existentes.



Fonte: site da Prefeitura de Santo André

A **Gerência de Fiscalização Operacional - GFO** é responsável por fiscalizar, monitorar e aplicar as penalidades cabíveis a fim de garantir a oferta de transporte coletivo municipal. São seus deveres:

- Monitorar a operação das linhas através do sistema de GPS;
- Verificar o cumprimento das partidas programadas, dos itinerários e atendimento nos pontos de parada durante o percurso;
- Fiscalizar as garagens das empresas contratadas, principalmente na manutenção preventiva, corretiva, estufa da pintura, borracharia, elétrica, almoxarifado com peças de reposição;

- Cadastrar, padronizar e vistoriar todos os veículos autorizados à operação nas linhas;
- Controlar demanda de passageiros mensais com catracas de ônibus lacradas e mantidas sob constante fiscalização;
- Aplicar advertências, multas e demais penalidades pela constatação de irregularidades ou pelo não cumprimento das normas reguladoras;
- Fiscalizar o leito carroçável do transporte coletivo, para solicitar reparos;
- Pesquisar frequência nas linhas e horários de pico para reprogramação de linha;
- Propor novos itinerários e melhorias do transporte coletivo;
- Garantir a continuidade do serviço de transporte coletivo em condições adversas, determinando outro itinerário e o cumprimento das viagens sempre informando os passageiros.

A **Gerência de Controle Operacional e Cadastro – GCOC** tem a incumbência de cadastrar, fiscalizar e implantar os serviços de **táxi e transporte escolar**. São de sua responsabilidade:

- Cadastrar e fiscalizar os serviços de transporte individual de passageiros, prestado por táxis, e de transporte escolar no município de Santo André;
- Emitir alvará para prestação de serviço de transporte escolar;
- Emitir alvará para prestação de serviço de táxi;
- Transferir alvará de transporte escolar e táxi;
- Cadastrar escolas para autorização de transporte escolar;
- Criar e extinguir ponto de táxi;
- Vistoriar vans escolares e veículos táxi;
- Fiscalizar o transporte escolar e táxi;
- Implantar abrigos de táxi;
- Padronizar veículos de transporte escolar e táxi.

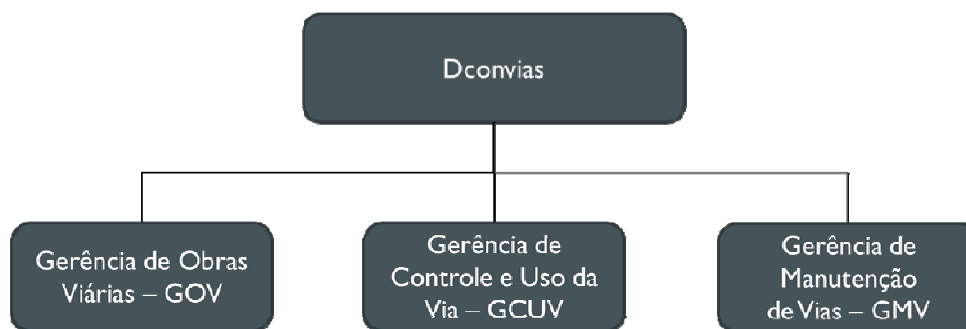
A **Gerência de Planejamento – GP**, por sua vez, tem a competência de planejar o sistema de transporte coletivo do município, organizando as linhas de ônibus, implantando pontos de parada, abrigos, bilhetagem eletrônica.

- Formular e implantar a política global dos serviços de transportes públicos, incluindo a sua permanente adequação às modificações e necessidades do município e à modernização tecnológica e operacional;
- Planejar a operação dos serviços de transportes públicos no âmbito do município;
- Planejar e implantar a operação de terminais, abrigos e pontos de parada, pátios de estacionamento e outros equipamentos destinados ou associados à prestação dos serviços de transporte público;
- Articular a operação do transporte público de passageiros com as demais modalidades dos transportes urbanos, municipais ou regionais;
- Desenvolver e implementar a política tarifária para o sistema de transportes públicos, incluindo estudos dos modelos e das estruturas tarifárias de remuneração da prestação dos serviços;
- Elaborar estudos, planos, programas e projetos para o sistema de transportes públicos, bem como participar da elaboração de outros que envolvam esse sistema;

- Planejar, organizar e operar os serviços de venda antecipada de passagens, como o vale-transporte, passe escolar e outros existentes, ou que venham a ser implantados, incluindo o desenvolvimento, implantação e controle dos sistemas de cadastro necessários para o seu funcionamento;
- Elaborar, desenvolver e promover o aperfeiçoamento técnico e gerencial dos agentes envolvidos direta ou indiretamente na provisão dos serviços de transporte público, incluindo programas de treinamento, campanhas educativas e de esclarecimento.

3.1.2. Dconvias e Manutenção do Viário

O Departamento de Conservação de Vias (Dconvias) é composto por três gerências: Gerência de Obras Viárias (GOV), Gerência de Controle e Uso da Via (GCUV) e Gerência de Manutenção de Vias (GMV).



Fonte: site da Prefeitura de Santo André

As três gerências são responsáveis pela implantação, manutenção e fiscalização de todos os elementos que compõem a infraestrutura viária do município de Santo André.

É de responsabilidade da Gerência de Obras Viárias – GOV:

- Vistoriar e realizar serviços de recapeamento asfáltico em pavimentos (ruas e avenidas);
- Implantar novas vias públicas por meio de alteração do traçado viário;
- Implantar e conservar muros de arrimo e contenção somente em áreas públicas, ou áreas particulares que apresentam riscos de danos em via pública;
- Implantar, fazer a manutenção e conservação de viadutos, pontes e passarelas;
- Fazer a manutenção, reparos e construção de passeios e escadarias, pequenos muros de fechamento e contenção apenas em áreas públicas;
- Implantar guias rebaixadas para acesso de pessoas com mobilidade reduzida em vias públicas, com avaliação do departamento de trânsito.

É de responsabilidade da Gerência de Controle e Uso da Via – GCUV:

- Vistoriar as calçadas do município, bem como orientar os moradores sobre a declividade, tamanho da calçada e tipo de pisos apropriados para calçadas;
- Notificar ruas que deverão ser adequadas para atender pessoas com mobilidade reduzida;

- Fiscalizar muros (altura, elementos cortantes ou que produza choque) e passeios que não prejudiquem a passagem do pedestre;
- Fiscalizar terrenos particulares onde são depositados resíduos sólidos /lixo/caçambas;
- Raspar/limpar muros e postes que são utilizados para propagandas (lambe-lambe);
- Fiscalizar o derramamento de material (terra/concreto/lixo) e despejo de óleo e graxa em sarjetas e vias;
- Fiscalizar placas de publicidades e cavaletes de propaganda nas calçadas;
- Fiscalizar a distribuição de panfletos nas ruas;
- Fiscalizar os serviços prestados por concessionárias (energia, telefonia etc.).

É de responsabilidade da Gerência de Manutenção de Vias – GMV:

- Executar o serviço de tapa-buracos nas vias da cidade;
- Executar a troca de solo e pano asfáltico, e cordão asfáltico;
- Implantar lombofaixas;
- Recapear vias;
- Alinhar, nivelar e repor guias;
- Reconstruir sarjetas;
- Construir, reconstruir e reparar sarjetão;
- Remover resíduos sólidos em vias públicas;
- Executar serviços de **terraplenagem** em terrenos públicos e/ ou **campo de futebol**;
- Construir taludes, assentamento de canaletas, retaludamento em áreas de descarte de entulhos, proteção com terra sob obras de artes, e **drenagem de campos de futebol**;
- Limpar manualmente terrenos e vias prejudicadas por enchentes e outros materiais inertes;
- Realizar a manutenção nas diversas vias do recreio da borda do campo (área de manancial);
- Executar o nivelamento das vias de barro;
- Executar o hidrojateamento em vias públicas, pontes, viadutos, prédios públicos, e estátuas de patrimônio público;
- Pintura de guias e postes nas vias do município.

Observa-se que tanto a GOV quanto a GMV executam obras e fazem manutenção, no entanto as atividades são apartadas e cada gerência tem suas responsabilidades definidas a fim de atender a ampla gama de responsabilidades.

3.1.3. Demais Departamentos da SMUOSP

Além da SA-Trans e do Dconvias, diretamente atuantes na gestão de transporte público e manutenção do viário, os demais departamentos da SMUOSP atuam em atividades correlatas, e, em alguns momentos subsidiando ou complementando suas atividades.

- Departamento de Suporte Administrativo - DSA
- Departamento de Engenharia de Tráfego – DET
- Departamento de Manutenção de Obras – DMO

- Departamento de Parques e Áreas Verdes – DPAV
- Serviço Funerário

DEPARTAMENTO DE SUPORTE ADMINISTRATIVO – DSA

O Departamento de Suporte Administrativo (DSA), da Secretaria de Mobilidade Urbana, Obras e Serviços Públicos é responsável pelo gerenciamento do controle financeiro da secretaria e pela Gerência de Distribuição e Controle da Frota (GDCF). Tem como atribuições:

- Auxiliar na elaboração do orçamento da secretaria;
- Realizar os empenhos referentes ao orçamento da Pasta;
- Receber e conferir toda documentação e encaminhamentos de todos os processos de pagamento dos departamentos da secretaria;
- Receber e conferir toda documentação e encaminhamentos dos processos de pagamento de obras e serviços de outras secretarias do governo, gerenciados pelo Departamento de Manutenção e Obras (DMO);
- Acompanhar a execução dos convênios firmados com o governo federal e estadual e outros repasses destinados à Pasta;
- Fazer a conferência e dar os encaminhamentos para o pagamento das faturas da AES Eletropaulo, serviço gerenciado pela supervisão de iluminação;
- Acompanhar a execução e utilização dos recursos referentes ao Fundo Municipal de Iluminação Pública, recursos da Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico – CIDE e convênio da ACISA (pagamentos e prestação de contas);
- Administrar a frota geral da administração direta;
- Controlar as autorizações e habilitação dos servidores e servidoras municipais para utilizar os veículos da frota geral da administração direta;
- Atender as reclamações e sugestões dos munícipes, no que tange ao comportamento no trânsito, dos motoristas a serviço do município;
- Atender e assistir aos acidentes de trânsito, que envolvam veículos municipais da administração direta, elaborando o laudo do acidente e croqui, para a avaliação dos membros da Comissão de Acidentes de Trânsito – CAT;
- Proceder à avaliação dos serviços executados pelas oficinas autorizadas;
- Executar pequenos consertos na frota da administração direta;
- Administrar o posto de abastecimento;
- Elaborar e controlar a instrução e formação de processos para licitação;
- Gerenciar contratos, prestação de serviços e fornecimento de peças.

DEPARTAMENTO DE PARQUES E ÁREAS VERDES – DPAV

O Departamento de Parques e Áreas Verdes (DPAV) é o departamento responsável pela implantação e manutenção dos parques, praças e das áreas verdes da cidade. Para esse serviço, conta com quatro gerências: Gerência de Implantação de Áreas Verdes (GIAV), Gerência de Pré-Fabricados e Obras Civas (GPFOC), Gerência de Manutenção de Áreas Verdes (GMAV) e Gerência de Parques (GP).

Através de suas gerências, a DPAV é responsável por:

- Criar projetos paisagísticos e arquitetônicos implantados nos parques, praças e áreas verdes da cidade, definindo as espécies de vegetação e árvores a serem utilizadas;
- Implantar nas áreas verdes parte das espécies de vegetação e árvores que são produzidas no viveiro de mudas.
- Implantar e manter praças, parques e áreas verdes, como calçadas, muros, portões e grades, além de pintar, construir decks e outros mobiliários urbanos (bancos, mesas, escorregador, gira-gira, balanços, etc.);
- Realizar a manutenção manual e mecanizada, capina de calçada, poda, tratamento contra pragas e doenças, além de remoção de árvores.
- Gerenciar os parques urbanos da cidade. São eles: Parque Prefeito Celso Daniel, Parque Central, Parque Escola, Parque Antônio Fláquer, Parque Regional da Criança – Palhaço Estremilique, Parque Antônio Pezzolo – Chácara Pignatari, Parque da Juventude Ana Brandão, Parque da Imigração Japonesa - Norio Arimura, Parque Cidade dos Meninos e Parque Ulisses Guimarães.

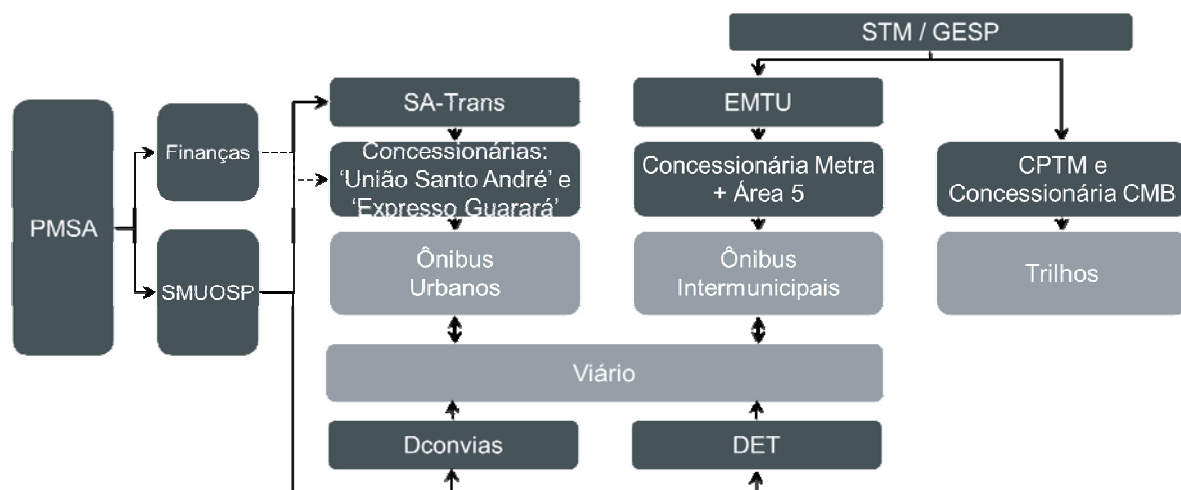
SERVIÇOS FUNERÁRIOS

O Serviço Funerário do Município de Santo André, também é gerido por empresa pública independente, estando em processo de migração para a Secretaria de Governo,. A empresa é responsável pela administração direta dos cemitérios públicos municipais e pela fiscalização dos cemitérios particulares existentes no município.

3.2. Sistema de Transporte Público em Santo André

O atendimento de transporte público coletivo na área do Município de Santo André é gerido, na esfera municipal, pela SMUOSP através da SA-Trans e, na esfera metropolitana, pela Secretaria de Transporte Metropolitano – STM, através de suas empresas subsidiárias e, futuramente, também por meio de uma concessionária.

MACROESTRUTURA DO SISTEMA DE TRANSPORTE PÚBLICO EM SANTO ANDRÉ



Elaboração: Addax

Na esfera metropolitana, o sistema sobre trilhos que atende o município é composto, atualmente, apenas pela Linha 10 – Turquesa da CPTM. Desta linha, três estações estão localizadas em Santo André (Utinga, Prefeito Saladino, Celso Daniel), sendo que uma quarta estação será construída, ao sul destas, denominada ABC. Adicionalmente, estão para ser iniciadas as obras de implantação da Linha 18 – Bronze de monotrilho, que borderá o oeste do município, a ser executada pela Concessionária CMB, vencedora da licitação da PPP deste projeto. O monotrilho da Linha 18 – Bronze terá quatro estações atendendo o território de Santo André.

Quanto ao sistema intermunicipal sobre pneus, a operação é concedida à iniciativa privada por meio de concessões e permissões geridas pela Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos – EMTU. Os ônibus intermunicipais compartilham o viário do município, cabendo à Prefeitura de Santo André o ônus da manutenção, exceto no caso do Corredor Metropolitano ABD, sob responsabilidade do contrato de concessão da Metra. Além da Metra, outras onze empresas permissionárias operam linhas que tocam o município de Santo André. São elas: ABC, EAOSA, Parque das Nações, Publix, Ribeirão Pires, Rigras, São Camilo, São José, Tucuruvi, Urbana e VIPE.

A EMTU publicou em 2013 uma Minuta de Edital de Concessão da Área 5 na Região Metropolitana de São Paulo, da qual Santo André faz parte. No entanto a licitação foi suspensa por prazo indeterminado. A Área 5 (sub-região Sudeste) é composta por sete municípios do ABC: Diadema, Mauá, São Caetano do Sul, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra, Santo André e São Bernardo do Campo. As decisões tomadas pela EMTU no que tange à concessão da Área 5 poderá impactar o sistema municipal de transporte público coletivo e seu equilíbrio econômico-financeiro.

O serviço regular ofertado pela EMTU é dividido entre Comum e Seletivo. A partir de informações fornecidas pela EMTU, pode-se constatar que, ao todo, atendem o município de Santo André 61 linhas regulares de ônibus metropolitano, sendo 3 linhas de Serviço Seletivo e 58 linhas de Serviço Comum. Destas, 7 linhas atendem o Corredor Metropolitano ABD.

EMTU Oferta do Sistema Metropolitano	Linhas	Frota	Partidas (Hora Pico)
Total	61	478	241
<u>Comum</u>	<u>58</u>	<u>466</u>	<u>237</u>
Corredor ABD	7	125	77
Demais	51	341	160
<u>Seletivo</u>	<u>3</u>	<u>12</u>	<u>4</u>

Fonte: EMTU

Somada às 61 linhas metropolitanas que tocam o município de Santo André as 48 linhas municipais, chega-se a 109 linhas diferentes que competem pelos passageiros e pelo viário do município. As linhas metropolitanas representam mais da metade dos atendimentos de transporte público regular sobre pneus na área do município.

Bacia de Santo André Oferta de Transporte Público Coletivo	Linhas	%	Frota	%	Partidas Hora- Pico	%
Total	109	100%	888	100%	561	100%
EMTU	61	56,0%	478	53,8%	241	43,0%
SA-Trans	48	44,0%	410	46,2%	320	57,0%

Fonte: SA-Trans e EMTU

A frota metropolitana representa mais de 50% da frota total que circula pelo território do município. A frota do serviço regular metropolitano que circula diariamente por Santo André é de 478 ônibus, enquanto a frota municipal de Santo André soma 410 veículos.

As linhas metropolitanas que tocam o município de Santo André transportaram, ao todo, cerca de 3,4 milhões de passageiros ao mês, nos últimos doze meses findos em Novembro de 2014; cerca de 60% da média mensal transportada pelo sistema municipal de Santo André no mesmo período.

Como os serviços metropolitanos apresentam uma frequência de partidas mais baixa em relação ao serviço municipal, em função da característica lindeira de seu atendimento atrelada a extensão das linhas, apesar da expressiva quantidade de frota, a quantidade de partidas na hora-pico perde magnitude. Os 341 ônibus metropolitanos de serviço comum proporcionam uma frequência de 160 partidas na hora-pico. O Corredor ABD (segregado) oferta 77 partidas na hora-pico. Já o serviço seletivo representa apenas 4 partidas na hora-pico.

Enquanto isso, as partidas do atendimento municipal na hora-pico devem somar por volta de 320, valor este 30% superior à oferta metropolitana e mais que o dobro daquela que compartilha o viário municipal.

A estrutura organizacional da SA-Trans está abordada no **item 3.1.1. - SA-Trans e Gestão do Sistema Municipal**, enquanto a estrutura do sistema municipal de transporte público coletivo está detalhada no capítulo a seguir: **item 3.2.1. – Operação do Sistema Municipal de Transporte Coletivo**. Já o diagnóstico financeiro do sistema municipal de transporte público coletivo está apresentado no **item 4.1. – Sistema de Transporte Público Coletivo**.

Finalmente, a infraestrutura viária do município de Santo André, usada pelos ônibus municipais e intermunicipais, além dos veículos de transporte individual, fica a cargo do Departamento de Conservação de Vias – Dconvias, da mesma SMUOSP. A estrutura organizacional dedicada à implantação e manutenção viária está tratada no **item 3.1.2. - Dconvias e Manutenção do Viário**, enquanto uma breve exposição financeira é apresentada no **item 4.2. – Sistema Viário**.

3.2.1. Operação do Sistema Municipal de transporte coletivo

Como antecipado, a SA-Trans atua como órgão gerenciador dos transportes públicos coletivo do município, sendo simultaneamente o ente concessionário do sistema, subconcedendo a operação à empresa Expresso Guarará e ao Consórcio União Santo

André, composto por seis empresas, mediante, respectivamente, o **Contrato Nº CC 02/99** e o **Contrato Nº 006/08**. As duas subconcessionárias operam as 48 linhas que cobrem toda a área urbana de Santo André.

A base legal de outorga das subconcessões descritas é a Lei Federal 8.987/95, que regulamentou o Art. 175 da Constituição, estabelecendo a base da arquitetura do modelo de Concessões e Permissões vigente atualmente no país. Em 2004, foi instituída a Lei Federal de Parcerias Público-Privadas (PPP), Lei 11.079/04, a qual classificou o modelo de concessão tratado na Lei 8.987/95 como “Concessão Comum”, agregando mais dois modelos intitulados de PPP: a “Concessão Patrocinada” e a “Concessão Administrativa”. Portanto, a Concessão (à SA-Trans) e as sub-concessões (ao Expresso Guarará e ao Consórcio União Santo André – CUSA) foram enquadradas, quando de suas respectivas outorgas, no modelo de “Concessão Comum” estipulado pela Lei 8.987/95.

O **Contrato Nº CC 02/99**, firmado em 5 de Julho de 1999 pela então EPT com a **Expresso Guarará Ltda.**, estabelece a subconcessão do Sistema Tronco-Alimentado e Corredor Vila Luzita, segundo as determinações da SA-Trans através de Ordens de Serviços ou Alterações Operacionais. O prazo de vigência do Contrato é de **25 anos (vencimento em 07/2024)**, prorrogáveis por igual período.

No contrato, a subconcessionária fica responsável pela construção e manutenção do Terminal de Integração de Vila Luzita e das estações e pontos de parada ao longo do corredor, incluindo as obras necessárias no sistema viário, sinalização vertical, horizontal, semafórica e comunicação visual.

Como contraparte, a subconcessionária tem direito à arrecadação tarifária oriunda da oferta de seu serviço, inicialmente, sem qualquer tipo de aporte por parte da Prefeitura.² A contratada deve pagar as seguintes taxas mensais: Taxa de Permissão de 0,5% e Taxa de Gerenciamento de 2%, ambas sobre o total da receita de passageiros pagantes.

Durante o período de vigência do contrato, a subconcessionária deve manter a frota com idade média de até 5 anos, não sendo admitidos veículos com idade superior a 7 anos de fabricação para convencionais, 10 anos para padrons e 12 anos para articulados.

A Cláusula 8 estabelece que ao término do contrato, todas as instalações, equipamentos, maquinários, móveis, utensílios e demais objetos utilizados pela subconcessionária e necessários para operação, manutenção e conservação do Sistema Tronco-Alimentado e Corredor Vila Luzita deverão ser revertidos ao Poder Público Municipal, sem ônus a este, em adequado estado de conservação. O item 2.22. do Contrato Nº CC 02/99 exclui a garagem dos veículos desta obrigatoriedade.³ Posteriormente, o 4º Termo de Aditamento explicita a não reversão da frota vinculada à operação, da garagem com todas as suas instalações (administrativas e de manutenção), máquinas e os equipamentos de propriedade da subconcessionária.

² O Contrato da Expresso Guarará não tem, ainda, aditivo referente ao subsídio e ao repasse relativo ao Bilhete Único Andreense.

³ O item 2.22., permite que o imóvel adotado para a garagem seja alugado. Nesta hipótese, a obrigatoriedade de reversão não se aplica, uma vez que o imóvel pertence a terceiros. Pelo princípio de isonomia, na hipótese em que imóvel fosse próprio, ele também seria excluído da obrigatoriedade de reversão.

O contrato da Guarará foi aditivado em quatro momentos. O 1º e 2º Termos de Aditamento são referentes ao cronograma físico-financeiro das obras. Já, o 3º Termo de Aditamento se refere à aquisição de ônibus e implantação de ponto de parada, sinalização e a construção de uma ponte viária. Finalmente, o 4º Termo Aditivo, datado de 28 de Maio de 2004, altera as linhas em operação, readequando a oferta do sistema, além de desobrigar a contratada da construção da ponte viária, passando esta a ser responsável pela construção de uma estação no córrego Guarará.

Quanto ao **Contrato Nº 006/08**, firmado em 7 de Maio de 2008 pela então EPT com o **Consórcio União Santo André – CUSA**, estabelece a subconcessão da operação do transporte coletivo urbano municipal, sendo o consórcio também responsável pela instalação e manutenção de 800 abrigos em pontos de parada. O prazo do contrato é de **15 anos (vencendo em 05/2023)**, prorrogáveis por igual período.

Fazem parte do CUSA as seis empresas que se seguem: i. Empresa de Transporte Urbano e Rodoviário de Santo André Ltda., ii. Empresa Urbana Santo André Ltda., iii. Transportes Coletivos das Nações Ltda., iv. Viação Curuçá Ltda., v. Viação Vaz Ltda., vi. Viação Guaianazes de Transporte Ltda..

Pelo Contrato, a subconcessionária se compromete a oferecer o atendimento por ônibus e micro-ônibus, sendo esta remunerada unicamente pelo pagamento das tarifas de utilização pagas pelos usuários e fixadas pelo Prefeito Municipal de Santo André – o Termo Aditivo Nº 001/14, de 3 de Fevereiro de 2014, passa a prever aportes financeiros mensais.

Entre os objetivos do contrato estão: i. modernização da frota; ii. inclusão de 100 veículos zero km; iii. atualização tecnológica gradual da frota, pela introdução de veículos de baixa emissão de poluentes; iv. Nível de serviço mínimo no horário de pico de, no máximo, 6 passageiros em pé por metro quadrado; v. cumprimento de horário igual ou superior a 98% do quadro de horários especificados no mês, e; vi. Número de viagens interrompidas por pane inferior a uma para cada 6.500 quilômetros percorridos.

O referido Termo Aditivo ao Contrato foi motivado majoritariamente por dois eventos. O primeiro deles é o Bilhete Único Andreense, instituído pela Lei Municipal Nº 9.464, de 4 de Junho de 2013 e regulamentado pelo Decreto Nº 16.404, de 27 de Junho de 2013. O Bilhete Único Andreense, implantado e mantido pela subconcessionária a suas custas, possibilita que o usuário embarque, ao custo de apenas uma passagem, em até três linhas unidirecionais num período máximo de 90 minutos durante os dias úteis e 120 minutos nos sábados, domingos e feriados. Não faz parte desta integração tarifária o transbordo no Terminal Vila Luzita para o Sistema Tronco-Alimentado até o centro (Expresso Guarará).

Tal integração tarifária representa uma quebra na arrecadação média por passageiro transportado que, se não compensada por uma melhor eficiência da oferta do sistema (refletida pelo custo do passageiro transportado), demanda subsídios orçamentários. Este impacto foi previsto no Art.9º da Lei Nº 9.464/13, que autorizou a Prefeitura a realizar aportes mensais diretamente às subconcessionárias.

O segundo evento que motivou o Termo Aditivo foi a impossibilidade circunstancial de reajuste das tarifas públicas cobradas aos usuários.

O aporte financeiro mensal é pago diretamente pela Prefeitura de Santo André à AESA – Associação das Empresas do Sistema de Transporte de Santo André, gestora do Bilhete Único Andreense e responsável por repassar os valores às subconcessionárias.

A avaliação de desempenho das subconcessionárias é feita anualmente pela SA-Trans, durante toda a vigência do contrato, considerando pelo menos:

- Satisfação dos usuários, medida através de pesquisa de opinião, contratada pela empresa;
- Desempenho operacional frente às normas estabelecidas e legislação vigente, considerando, pelo menos, os seus índices de cumprimento de viagens e frota programada;
- Avaliação das condições gerais da frota;
- Cumprimento das obrigações contratuais;
- Condição econômica e financeira da empresa.

A contratada deve pagar as seguintes taxas mensais: Taxa de Permissão de 0,5% e Taxa de Gerenciamento de 2%, ambas sobre o total da receita de passageiros pagantes.

Nos subitens a seguir são apresentados os principais elementos institucionais de análise do sistema municipal de transporte público coletivo.

3.2.1.1. Modelo de Remuneração dos Operadores

O modelo de remuneração formulado para os dois contratos de subconcessão firmados pela SA-Trans são típicos dos contratos de “Concessão ou Sub-concessão Comum”, apenas ocorrendo diferenças quanto ao escopo relativo aos sistemas que cada sub-concessionária opera. Em linhas gerais, enquanto a Expresso Guarará é responsável pela operação de um corredor tronco-alimentado, cabe ao Consórcio União Santo André – CUSA a operação dos demais atendimentos de transporte coletivo municipal da bacia de Santo André.

Basicamente, como se observa na maioria dos regimes de concessão comum implantados no país, notadamente nos sistemas de ônibus de caráter urbano, sejam municipais ou metropolitanos, ao se conceder ou sub-conceder o “Serviço Público de Transporte”, delega-se uma série de atividades inerentes à prestação de serviços diretamente aos usuários, passando as concessionárias ou sub-concessionárias operadoras a atuar em nome do Poder Concedente, sob a delegação instituída, em uma relação direta com os usuários daquele serviço. Desse modo, o direito de cobrar as tarifas assim como a receita resultante dessa cobrança são igualmente delegados ao concessionário (em Santo André sub-concessionários).

Por conseguinte, a remuneração essencial no bojo de uma concessão/sub-concessão comum é a receita ou arrecadação tarifária, cobrada diretamente dos usuários daquele serviço delegado. Agrega-se, em muitos casos, alguma receita proveniente de negócios acessórios ou projetos associados, caso exato das sub-concessões de Santo André, as quais prevêem exploração publicitária assim como receitas acessórias no terminal delegado na sub-concessão ao Expresso Guarará.

Resumindo esquematicamente, temos:

- REMUNERAÇÃO = RECEITA TARIFÁRIA + RECEITAS ACESSÓRIAS

Como se verá no **item 4.1.6. – Índice de Passageiro Quilômetro – IPK**, o IPK do Expresso Guarará é bem mais alto do que o apresentado pelas outras empresas que compõem o CUSA. Tal diferenciação pode acarretar em pontos diferentes de equilíbrio financeiro, permitindo tarifas de remuneração diferentes e/ou arranjos financeiros adequados a cada situação.

Basicamente, as contratadas são responsáveis por implantar e manter os respectivos subsistemas, tendo direito, como forma de remuneração, de auferir a receita tarifária correspondente aos passageiros embarcados em suas linhas. Como contraparte, as empresas pagam um valor mensal à SA-Trans a título de Taxa de Gerenciamento e Outorga.

Os valores pagos e a forma de pagamento diferem para os dois casos, mas não é alterada a estrutura lógica contratual, que consiste no pagamento de um valor mensal à SA-Trans, variável em função da receita tarifária auferida, pelo direito de explorar o sistema.

Ambas as subconcessionárias, Expresso Guarará e CUSA, pagam mensalmente à SA-Trans 2% de sua arrecadação tarifária a título de Taxa de Gerenciamento e 0,5% da mesma arrecadação à título de outorga da subconcessão. Atualmente, a AESA, gestora do sistema de bilhetagem, tem repassado o valor referente à taxa de gerenciamento e outorga à SA-Trans, em que pese que a obrigação contratual é das sub-concessionárias. Logo, a AESA apenas tem assumido a liquidação financeira dos valores, em nome de seus partícipes.⁴

A Lei Municipal Nº 9.464, de 4 de Junho de 2013, que instituiu o Bilhete Único Andreense e a possibilidade de integração tarifária sem cobrança adicional ao usuário nas linhas municipais também previu em seu Art.9º a possibilidade de a Prefeitura realizar aportes mensais diretamente às subconcessionárias.

Em virtude da Lei Municipal Nº 9.464/13, o contrato entre a SA-Trans e o CUSA foi aditivado e passou a contemplar a possibilidade de **aporte financeiro mensal**, pago diretamente pela Prefeitura de Santo André à AESA – Associação das Empresas do Sistema de Transporte de Santo André, que fica responsável por repassar os valores correspondentes a cada subconcessionária.

Vejamos que a instituição do aporte financeiro mensal pode ser analisada sob dois pontos de vistas, não excludentes. Pela ótica da Lei 8.987/95 e a subsequente Lei 11.079/04, que institui as PPPs como já explicado, a forma de remuneração prevista na modalidade “Concessão Patrocinada”, que é justamente a prima-irmã da “Concessão Comum” estabelecida pela Lei 8.987/95, prevê, em adição à RECEITA TARIFÁRIA, complementos de remuneração nomeados de:

- APORTE DE RECURSOS
- CONTRAPRESTAÇÃO PECUNIÁRIA

⁴ Nota-se que o Termo Aditivo referente a este papel da AESA no Contrato do Expresso Guarará ainda não foi concluído.

Assim, na PPP – Concessão Patrocinada temos:

- $REMUNERAÇÃO = RECEITA\ TARIFÁRIA + APORTES + CONTRAPRESTAÇÃO + RECEITAS\ ACESSÓRIAS$

Por outro lado, sob a ótica da Lei de Mobilidade, **Lei nº 12.587/2012**, prevê-se o descasamento entre a tarifa cobrada do usuário e a efetiva tarifa necessária para equilibrar a remuneração do operador, instituindo-se um arcabouço para gerenciar e regulamentar tais descompassos entre as necessidades de remuneração vis-à-vis a política tarifária junto ao usuário, inclusive esta norteadas pela busca da modicidade tarifária e objetivos de política social. Portanto, na medida em que as outorgas de concessão e sub-concessões em Santo André foram realizadas sob a Lei 8.987/95, não se lançando mão das PPPs, embora a instituição dos aportes mensais se assemelhem ao instituto da PPP – Concessão Patrocinada, podemos concluir que a melhor base legal para lastrear tal política social lançada pela Prefeitura seja o arcabouço da Lei de Lei de Mobilidade, **Lei nº 12.587/2012**, tratado mais adiante no capítulo 4.

Quanto ao valor do aporte (subsídio orçamentário), a Prefeitura de Santo André estabeleceu, no mesmo aditivo contratual de 3 de Fevereiro de 2014, o pagamento de R\$0,20 por cada passageiro integralmente pagante e R\$ 0,10 por cada passageiro que utiliza o Cartão Estudante, a ser apurado com base nas viagens realizadas no mês anterior, pelo sistema de bilhetagem eletrônica. **Este subsídio foi encerrado em Dezembro de 2014, com o reajuste tarifário.**

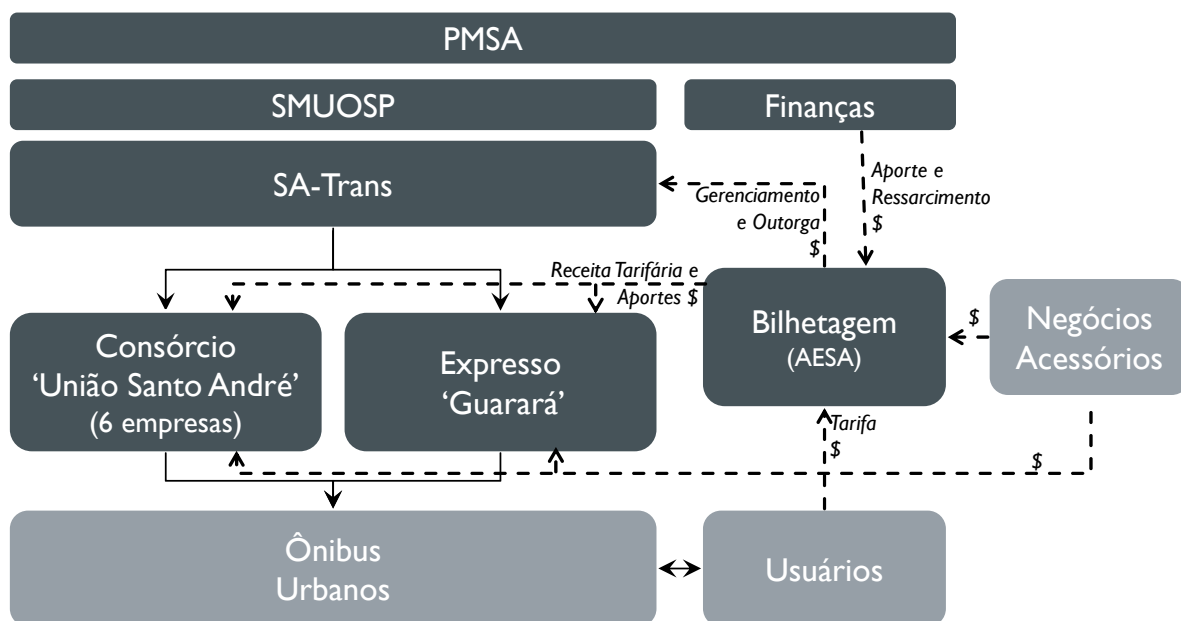
Adicionalmente, o sistema municipal de Santo André apresenta outra forma de subsídio direto, que é o ressarcimento da tarifa integral devida pelo segundo (ou mais) embarque do usuário integrado. Com a implantação do Bilhete Único Andreense, a segunda perna no mesmo sentido passa a não ser tarifada ao usuário. Frente a esta perda de arrecadação, a Prefeitura de Santo André julgou necessário o ressarcimento integral destes embarques.

Ressalta-se que, para o ressarcimento, não são consideradas integrações os embarques ocorridos no Expresso Guarará oriundos das linhas operadas pelo CUSA, e *vice-versa*, uma vez que tal transbordo já era gratuito antes da implantação do Bilhete Único Andreense. Também, não fora celebrado Termo de Aditamento contemplando a possibilidade de aportes orçamentários no Contrato da Expresso Guarará.

Adicionalmente, as empresas contratadas ainda podem realizar negócios associados à operação do serviço de transporte, tais como exploração espaços publicitários e áreas comerciais, estacionamentos e outras atividades que não comprometam a atividade principal.

Vale destacar que não há nenhuma forma de compartilhamento das receitas acessórias, obtidas por parte das subconcessionárias no âmbito dos respectivos contratos, com a SA-Trans. Estas podem explorar espaços publicitários nos ônibus, estações, pontos de paradas e terminais, áreas comerciais nos terminais, além de outros serviços, como estacionamentos, sanitários, guarda-volumes, etc.

FLUXO FINANCEIRO DO SISTEMA MUNICIPAL DE TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO



Elaboração: Addax

3.2.1.2. Tarifas

A tarifa cheia cobrada é única, no valor de R\$ 3,50, segundo Decreto Nº 16.605, de 29 de Dezembro de 2014, alterado pelo Decreto Municipal nº 16.607, de 07 de janeiro de 2015. Idosos (acima de 60 anos), deficientes físicos e doentes mentais, estudantes beneficiados pelo Passe Escolar, pensionistas/aposentados (comprovadas as condições econômico financeiras) e professores e funcionários da rede pública de ensino no Município de Santo André, entre outros, têm direito a gratuidade. As gratuidades são tratadas no **item 3.2.1.5. Gratuidades**.

3.2.1.3. Integrações

O Bilhete Único Andreense (novo cartão) permite 3 embarques em ônibus municipal no período de 1,5 hora durante a semana e por 2 horas nos finais de semana e feriados, utilizando-se de uma passagem. A integração ocorre por sentido, não sendo possível o usuário pegar a mesma linha de ônibus com integração.

A 2ª perna, não tarifada ao usuário, é ressarcida integralmente pela Prefeitura de Santo André, pelo valor da tarifa cheia vigente no momento.

Não há integrações tarifárias com os operadores metropolitanos (CPTM, Corredor ABD e EMTU), tampouco com outros municípios.

3.2.1.4. Passe Escolar

O Decreto nº 16.607, de 7 de Janeiro de 2015, concedeu gratuidade aos estudantes que se enquadram no benefício do passe escolar, condicionada à vigência de lei autorizativa. A

minuta da lei autorizativa foi encaminhada à Câmara Municipal, pelo Processo Administrativo nº 229/2015-1, onde aguarda votação.

A Portaria SUP nº 01.01.2015, por sua vez, disciplina o procedimento de (re)cadastro dos estudantes para usufruírem tal benefício.

A quantidade de cotas mensais atende as necessidades comprovadas de frequências dos cursos/trabalho e somente no percurso de ida e volta ao estabelecimento de ensino: estudantes regularmente matriculados em curso reconhecido oficialmente pelo MEC, do Ensino Fundamental, Médio, Superior e de Suplência; alunos regularmente matriculados em cursos profissionalizantes e técnicos, reconhecidos oficialmente, ou ministrados pelo SENAI e SENAC, com duração mínima de 64 horas mensais; professores da rede pública de ensino no município de Santo André, que não recebam benefício do vale-transporte, e; os funcionários lotados nas escolas da rede pública de ensino no município de Santo André, que não recebam benefício do vale-transporte.

Aqueles que residam a menos de mil metros das escolas não têm direito às cotas do passe escolar.

3.2.1.5. Gratuidades

A Lei Municipal nº 6.715, de 14 de Novembro de 1990, determina as hipóteses de gratuidade do sistema municipal de transporte coletivo. Em 2005 e 2006, a Lei foi regulamentada por dois decretos, sendo que o Decreto Municipal nº 15.241/05 regulamenta a gratuidade a idosos acima de 60 anos, bem como aos aposentados por tempo de serviço, invalidez ou acidentária, e pensionistas que se enquadrem nas condições econômico-financeiras por ele estipuladas, e, o Decreto Municipal nº 15.378/06 concede gratuidade aos doentes mentais e deficientes físicos. No início de 2015, como citado anteriormente, o Decreto nº 16.607, de 7 de Janeiro de 2015, concedeu gratuidade aos estudantes que se enquadram no benefício do passe escolar, condicionada à vigência de lei autorizativa, ainda em processo de aprovação na Câmara Municipal.

Assim, têm direito à gratuidade nos ônibus das linhas municipais de Santo André os passageiros que se enquadrem nas seguintes características:

- Aposentados por tempo de serviço, invalidez ou acidentária, e pensionistas nos termos do Decreto 15.241/2005;
- Pessoas acima de 65 anos, com apresentação de documento oficial com foto;
- Pessoas acima de 60 anos que residam em Santo André;
- Pessoas com deficiência física ou doença mental, cadastradas na AESA – Associação das Empresas do Sistema de Transporte de Santo André;
- Policial Militar e Guarda Municipal de Santo André fardados;
- Carteiro uniformizado em serviço;
- Funcionários autorizados do sistema de transporte;
- Oficial de Justiça em serviço;
- Menores de 5 anos acompanhados;
- Estudantes enquadrados no Passe Escolar.

O sistema de bilhetagem adotado é capaz de acompanhar o fluxo dos passageiros por modalidade de gratuidade, sendo que ao longo de 2014 o fluxo de passageiros não pagantes foi equivalente a 10,8% da demanda transportada, de cerca de 200 mil passageiros MDU⁵. Destes, os idosos contribuíram com 3,7% e as demais gratuidades com 7,2%. O impacto financeiro das gratuidades será tratado mais a frente no **item 4 - Diagnóstico Financeiro do Sistema de Transportes**.

3.2.1.6. Oferta de Serviço

A oferta do serviço público municipal de Santo André é feito, ao final de 2014, através de uma frota patrimonial composta por 410 ônibus, sendo pouco mais da metade deles acessíveis. A frota operacional, por sua vez, somava 386 veículos.

Empresas operadoras	Linhas	Frota Útil	Frota Patrimonial	% de Frota
Consórcio União Santo André	33	313	328	80,00%
Emp. de Transp. Urbano e Rodov. Santo André Ltda.	2	39	41	10,00%
Viação Curuçá Ltda.	7	44	37	9,02%
Viação Guaianazes de Transporte Ltda.	15	128	139	33,90%
Empresa Urbana Santo André Ltda.	3	31	36	8,78%
Viação Vaz Ltda.	5	66	69	16,83%
Transporte Coletivo Parque das Nações Ltda.	1	5	6	1,46%
Expresso Guarará Ltda.	15	73	82	20,00%
Total do sistema	48	386	410	100%

Fonte: SA-Trans

A maioria dos ônibus é de pequeno porte. Juntos, Micro e Micrão, que operam sem cobrador, representam pouco mais de 53% da frota patrimonial. Os ônibus Convencionais, por sua vez, correspondem a 42% da frota patrimonial. Veículos de maior capacidade são presentes apenas no Corredor Guarará.

Empresa	Micro	Micrão	Convencionais	Padron	Articulado	Total
Guaianazes	39	30	70	0	0	139
Curuçá	13	13	10	0	0	36
Parque	2	4	0	0	0	6
ETURSA	0	0	41	0	0	41
VAZ	1	68	0	0	0	69
URBANA	4	10	23	0	0	37
Guarara	5	29	28	6	14	82
Sistema	64	154	172	6	14	410
%	15,6%	37,6%	42,0%	1,5%	3,4%	100,0%

Fonte: SA-Trans

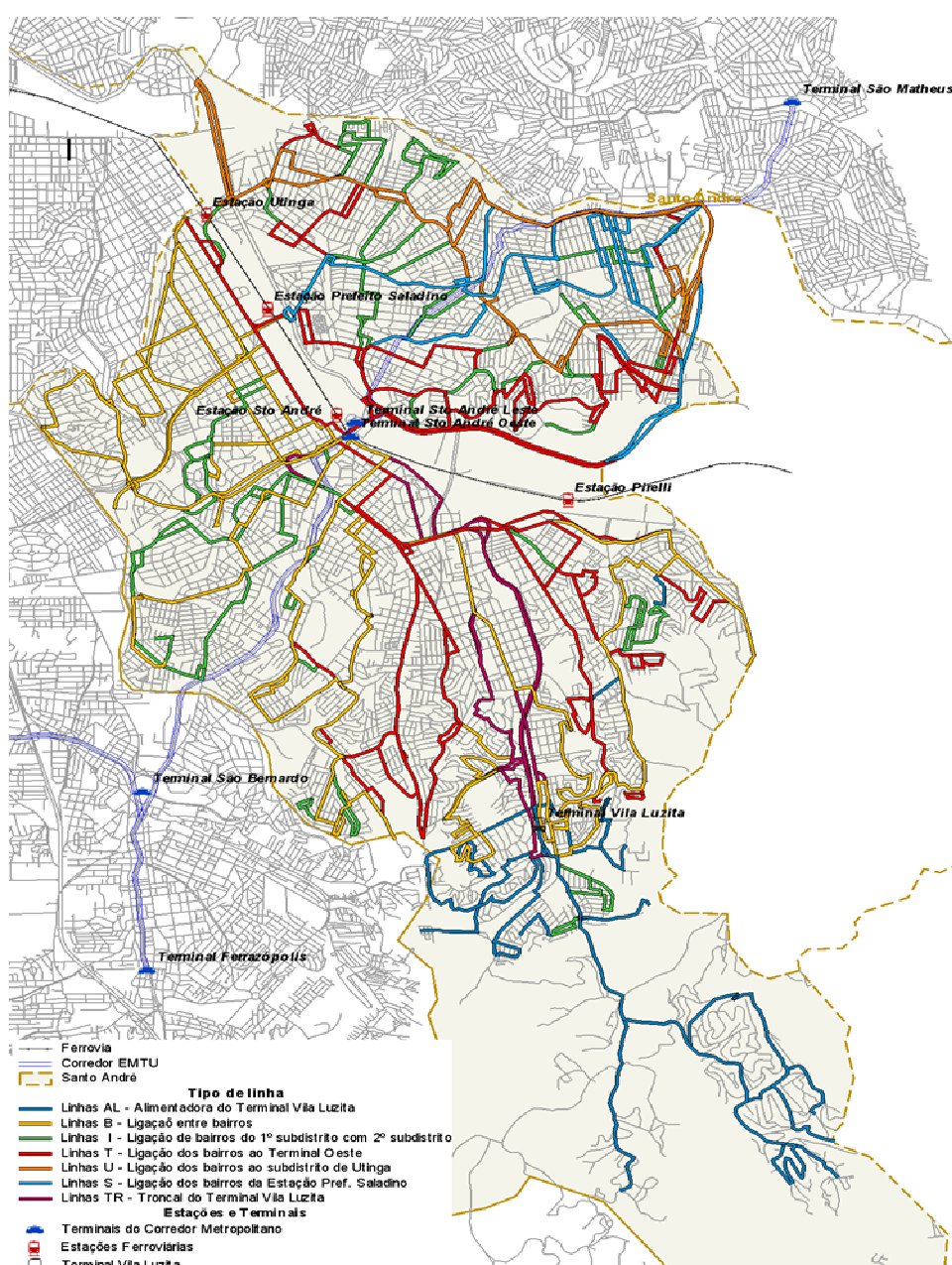
Por obrigação contratual, a Expresso Guarará deve manter, durante todo o período de vigência de seu contrato, a frota com idade média de até 5 anos, não sendo admitidos veículos com idade superior a 7 anos de fabricação para convencionais, 10 anos para padrons e 12 anos para articulados. Da mesma forma, os anexos técnicos do contrato de

⁵ Considerando ano de 300 dias úteis equivalente.

concessão firmado com o CUSA também definem idades médias e máximas para a frota patrimonial, assim como taxa de renovação e plano de modernização.

As 48 linhas, que atendem toda a área urbana do município, são operadas por duas concessionárias subcontratadas pela SA-Trans, sendo uma delas um consórcio composto por seis empresas.

O mapa a seguir apresenta o percurso do atendimento oferecido. Neste, ficam evidentes o caráter radial do serviço, que concentra seus destinos de viagem no centro de Santo André, e a dificuldade de transposição do leito ferroviário da CPTM. Tais características fortalecem a necessidade dos investimentos nos viadutos e corredores exclusivos de ônibus, para evitar gargalos no trajeto.



Fonte: SA-Trans

3.2.1.7. Bilhetagem e TI

A rede de ônibus municipal de Santo André opera com um sistema de bilhetagem eletrônico com cobrança embarcada, sendo 100% da frota monitorada por GPS. Destaca-se que, tanto o sistema de bilhetagem, quanto o de monitoramento da frota, pertencem aos operadores de ônibus locais, através da Associação das Empresas do Sistema de Transporte de Santo André – AESA.⁶

Com relação ao sistema de monitoramento, este é espelhado na SA-Trans, que é responsável pelo planejamento, em conjunto com os operadores, das linhas, frequências e horários de atendimentos. Vale destacar ainda que o sistema de monitoramento da frota por GPS permite a redução do custo com fiscais de partida.

Hoje, o sistema de bilhetagem opera com cinco cartões de Bilhete Único Andreense: comum, estudante, vale transporte, especial e melhor idade.

3.2.2. Interface com Operadores Metropolitanos

O município possui 2 terminais de ônibus com integração física entre linhas de ônibus municipal e intermunicipal e com a Estação Santo André da Linha 10 – Turquesa da CPTM, são eles: Terminal Metropolitano Santo André Leste e Terminal Metropolitano Santo André Oeste. O primeiro atende 12 linhas municipais e 15 intermunicipais. O Terminal Oeste, por sua vez, possui 19 linhas municipais e 33 intermunicipais.

Ressalta-se, entretanto, que não há integração tarifária entre as linhas de ônibus municipais de Santo André com a EMTU, com o corredor ABD, nem com a CPTM.

Ainda no que se refere à integração tarifária com os operadores metropolitanos, vale destacar que está facultado à Prefeitura de Santo André, por meio de convênio, estabelecer um eventual desconto tarifário no caso de integrações físicas com estes operadores, aderindo ou não aos sistemas de bilhetagem adotados por estes (BOM e Bilhete Único). Neste caso hipotético, caberia estudar previamente o impacto desta medida na demanda e no equilíbrio financeiro dos sistemas envolvidos.

3.2.3. Transporte Escolar

O Transporte Escolar é um serviço de transporte coletivo regido pelas Leis Municipais nº 7.615/1997 e nº 8.038/2000, e regulamentado pelo Decreto nº 14.537, de 15 de agosto de 2000, alterado pelos Decretos nº 16.107, de 25 de Novembro de 2010, e nº 16.235, de 02 de Dezembro de 2011.

O atendimento é composto por 450 veículos com a função de levar crianças e jovens estudantes de suas residências aos estabelecimentos de ensino, e entre estes e suas residências ou outros estabelecimentos que promovam atividades esportivas, culturais e paradidáticas.

⁶ <http://www.aesanet.com.br/?page=bilhete-unico>

O transportador escolar está sujeito à fiscalização diária nas escolas e durante o percurso. Além disso, os transportadores devem se apresentar anualmente à SA-Trans para vistoria detalhada do veículo. Somente após confirmação e atendimento de todas as determinações legais, é emitida a autorização para o transportador continuar sua atividade.

3.2.4. Taxi – Transporte Público Individual

A frota de táxis de Santo André é composta por 420 veículos cadastrados e que são subordinados ao regulamento e fiscalização da Gerência de Controle Operacional e Cadastro –GCOC da SA-Trans. A atividade é regulada pelo Decreto Municipal nº 13.803, de 03 de Dezembro de 1996.

3.2.5. Ações Judiciais

A SA-Trans tem três processos judiciais em andamento envolvendo a Expresso Guarará, sendo uma como Ré, e duas em que executa taxas de gerenciamento inadimplidas. Quanto ao Consórcio União Santo André, não há ações judiciais o envolvendo, todavia, há um início de cobrança extrajudicial de um período em que uma das empresas consorciadas que compõem o CUSA deixou de pagar a taxa de gerenciamento. Não há qualquer provisionamento financeiro por parte da SA-Trans, ou do sistema de transportes, ou da SMUOSP, no que se refere aos possíveis passivos resultantes do processo de rescisão em andamento, uma vez que não houve quantificação de valores e nem sentença.

PROCESSOS JUDICIAIS - EXPRESSO GUARARÁ LTDA.

- Há em trâmite uma ação de rescisão contratual promovida pela Expresso Guarará em face desta empresa pública e da Municipalidade de Santo André, pleiteando a rescisão da concessão (sob o argumento que o contrato se encontra desequilibrado econômica e financeiramente) e indenização consequente. Ainda não há decisão de primeira instância. Processo está na fase de perícia judicial para comprovar ou não o alegado desequilíbrio econômico-financeiro. (autos nº 0038756-27.2007.8.26.0554 na 1.a Vara da Fazenda Pública de Santo André). Cabe ressaltar que, em que pese a existência da referida ação, a subconcessionária age, na prática, como se desejasse manter a concessão, realizando inclusive investimento em novos veículos para a frota (ainda não há valor monetário quantificado).
- Há duas execuções da SA-Trans em face da Expresso Guarará pelo inadimplemento de taxas de gerenciamento: a) autos nº 0028991-32.2007.8.26.0554, em trâmite perante a 9ª Vara Cível de Santo André, com valor histórico executado, para julho de 2007, de R\$ 2.632.008,70. Aguardando sentença ainda (há penhora de ônibus da Guarará, para garantia da dívida); b) autos nº 4013899-33.2013.8.26.0554, em trâmite perante a 7ª Vara Cível de Santo André, com valor histórico executado, para fevereiro de 2014 de R\$ 2.772.329,39. Ainda não há sentença e se encontra penhorada 30% da bilhetagem eletrônica destinada à Expresso Guarará. Assim, toda a semana, a AESA deposita nos autos judiciais o valor referente a 30% da receita auferida pela Guarará por meio da bilhetagem eletrônica, para garantir a dívida enquanto se discute judicialmente.

- Ação de cobrança de multas operacionais não pagas (autos nº 0027136-76.2011.8.26.0554, 1ª Vara Cível de Santo André). Ainda não há sentença, uma vez que a Guarará interpôs mandado de segurança para tentar anular tais multas, de modo que a ação de cobrança está aguardando o resultado do mandado de segurança. Até agora a Guarará tem sido derrotada em todas as instâncias. O valor histórico das multas cobradas é de R\$ 193.544,11, para julho de 2011.

PROCESSO JUDICIAL - CONSÓRCIO UNIÃO SANTO ANDRÉ

Não há qualquer ação ajuizada. Todavia, como há débito de uma das consorciadas (empresa Vaz), referente a período determinado em que não foi paga a taxa de gerenciamento e outorga, a SA-Trans está iniciando o procedimento de cobrança extrajudicial do mesmo, o que incidirá em propositura de execução judicial, caso não haja o pagamento extrajudicial.

4. DIAGNÓSTICO FINANCEIRO DO SISTEMA DE TRANSPORTES

4. DIAGNÓSTICO FINANCEIRO DO SISTEMA DE TRANSPORTES

A avaliação financeira do sistema está em linha com a ótica da **Lei nº 12.587, de 03 de Janeiro de 2012**, que institui as diretrizes de **Política Nacional de Mobilidade Urbana**, e à luz da **Lei Complementar nº 101, de 4 de Maio de 2000**, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a **responsabilidade na gestão fiscal** e do **Decreto nº 56.643, de 03 de Janeiro de 2011**, que institui a **Agenda Paulista de Gestão**.

O Artigo 9º da Lei nº 12.587 determina que o edital de licitação deva estabelecer o regime econômico e financeiro da concessão ou permissão de serviço, sendo a Tarifa de Remuneração resultante do processo licitatório. Esta, por sua vez, é constituída pelo preço público cobrado ao usuário, denominado de Tarifa Pública, somado à receita oriunda de outras fontes de custeio. Se a Tarifa de Remuneração for maior do que a Tarifa Pública, há um déficit, ou subsídio tarifário, que deverá ser definido em contrato, inclusive explicitando as fontes de recurso a serem utilizadas. Por outro lado, caso a Tarifa de Remuneração seja menor do que a Tarifa Pública, ocorre um superávit, que deverá ser reinvestido em mobilidade urbana.

Art. 9º O regime econômico e financeiro da concessão e o da permissão do serviço de transporte público coletivo serão estabelecidos no respectivo edital de licitação, sendo a tarifa de remuneração da prestação de serviço de transporte público resultante do processo licitatório da outorga do poder público.

§ 1º A tarifa de remuneração da prestação do serviço de transporte público coletivo deverá ser constituída pelo preço público cobrado do usuário pelos serviços somado à receita oriunda de outras fontes de custeio, de forma a cobrir os reais custos do serviço prestado ao usuário por operador público ou privado, além da remuneração do prestador.

§ 2º O preço público cobrado do usuário pelo uso do transporte público coletivo denomina-se tarifa pública, sendo instituída por ato específico do poder público outorgante.

*§ 3º A existência de diferença a menor entre o valor monetário da tarifa de remuneração da prestação do serviço de transporte público de passageiros e a tarifa pública cobrada do usuário denomina-se **déficit** ou subsídio tarifário.*

*§ 4º A existência de diferença a maior entre o valor monetário da tarifa de remuneração da prestação do serviço de transporte público de passageiros e a tarifa pública cobrada do usuário denomina-se **superávit** tarifário.*

*§ 5º Caso o poder público opte pela adoção de subsídio tarifário, o **déficit** originado deverá ser coberto por receitas extraordinárias, receitas alternativas, subsídios orçamentários, subsídios cruzados intrasetoriais e intersetoriais provenientes de outras categorias de beneficiários dos serviços de transporte, dentre outras fontes instituídos pelo poder público delegante.*

*§ 5º Na ocorrência de **superávit** tarifário proveniente da receita adicional originada em determinados serviços delegados, a receita deverá ser revertida para o próprio Sistema de Mobilidade Urbana.*

(.....)

Art. 10 (.....)

Parágrafo Único. Qualquer subsídio tarifário ao custeio da operação do transporte público coletivo deverá ser definido em contrato, com base em critérios transparentes e objetivos de produtividade e eficiência, especificando, minimamente, o objetivo, a fonte, a periodicidade e o beneficiário, conforme o estabelecido nos arts. 8º e 9º desta Lei.

Assim, primeiramente o estudo estima qual será a Tarifa Média Equivalente, resultante do montante arrecadado pelo sistema de bilhetagem como Receita Tarifária, dividido pelo total de usuários transportados no sistema.

A Tarifa Equivalente estimada é resultante da tarifa cobrada ao usuário, da demanda transportada e de seu perfil de usuários e de integração. Isso porque parte dos usuários dos serviços de transporte público coletivo são isentos de pagamentos e, outra grande parcela, embarca mais de uma vez no sistema, pagando apenas o primeiro embarque. Portanto, para formular tal estimativa, toma-se o histórico observado como ponto de partida, adequando às condições projetadas para o futuro.

A Tarifa Equivalente é o maior valor que a operacionalização do sistema é capaz de pagar pela Tarifa de Remuneração, sem que sejam necessários recursos externos. A Tarifa de Remuneração, por sua vez, deve ser aquele suficiente para arcar com todos os custos de operação do sistema, inclusive o de capital.

Identificado um eventual déficit tarifário, cabe então apontar as rubricas e provisões orçamentárias dedicadas a financiar o subsídio necessário, assim como avaliar a estrutura financeira e jurídica dedicada a este procedimento.

Ao se analisar a estrutura financeira do sistema vigente em Santo André, à luz da Lei de Mobilidade, depreendemos que os aportes financeiros mensais instituídos a partir da implantação do Bilhete Único Andreense podem ser comparados aos fluxos de subsídios especificados nesta Lei. Assim, cabe ao Poder Concedente e órgãos reguladores especificar o regramento dos aportes, nos termos do Art 9 § 5º e Art 10 parágrafo único, o que foi realizado pela legislação instituído por Santo André e pelo Termo Aditivo ao contrato de sub-concessão.

4.1. Sistema de Transporte Público Coletivo

Nesta parte do relatório é apresentado o diagnóstico do sistema municipal de transporte público coletivo de Santo André. Primeiramente, a partir da observação da demanda e de seu comportamento ao longo do tempo e perfil de descontos, isenções e integrações, pode-se decompor as quebras tarifárias que afetam a capacidade de geração de receita tarifária do sistema.

Adicionalmente, avalia-se a evolução do preço relativo da tarifa de ônibus municipal frente às tarifas metropolitanas de ônibus e trem urbano. O comportamento concorrencial dos sistemas municipal e metropolitano faz com que variações nos preços relativos tenham impacto expressivo em seus carregamentos e margens operacionais.

Posteriormente, observa-se o comportamento da oferta do sistema municipal, sua frota, produção quilométrica e desempenho, para então derivar os seus custos operacionais.

Finalmente, contrapõem-se as receitas aos custos, obtendo a cobertura operacional e as necessidades de subsídios orçamentários ao sistema.

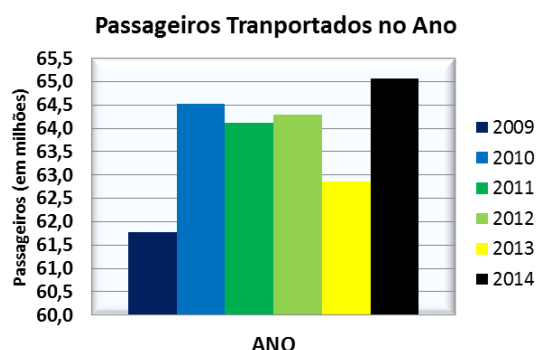
4.1.1. Demanda

Primeiramente, ressalta-se que a SA-Trans está em vias de contratar uma Pesquisa de Mobilidade que realizará, entre outras atividades, a Pesquisa de Origem e Destino do Município de Santo André, o que contribuirá para o planejamento e a gestão do transporte no município.

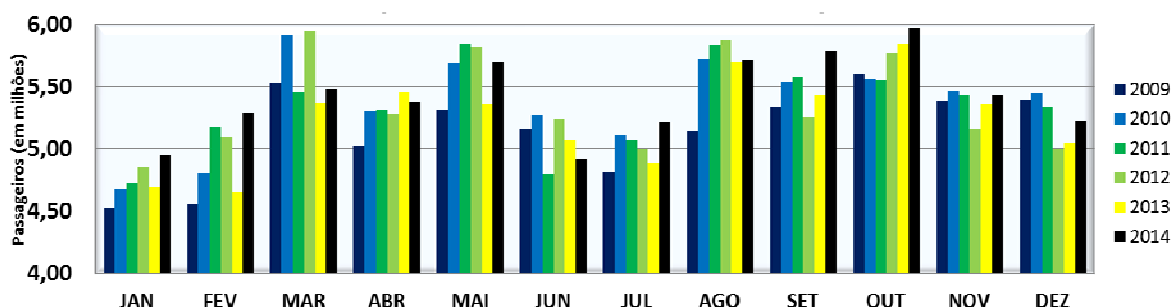
Assim, para a avaliação da demanda do sistema de transporte público municipal, observaram-se os carregamentos agregados de seus operadores e da bacia local. Não foram avaliados os picos de demanda, o comportamento desta ao longo do dia, tampouco as adequações da oferta frente ao comportamento da demanda.

A Demanda Total Transportada para o ano de 2014 é de 65,1 milhões de passageiros, cerca de 3,5% superior ao ano de 2013, quando foram transportados 62,9 milhões. Ressalta-se, entretanto, que o ano de 2013 foi particularmente baixo frente ao período de 2010 a 2012, quando foram transportados cerca de 64,3 milhões de passageiros por ano.

A queda da demanda em 2013 é explicada pelo fato de a tarifa da SA-Trans ter sido reajustada para R\$ 3,30 no início do ano, enquanto a tarifa do intermunicipal foi mantido sem reajuste ao longo de todo o primeiro semestre. Percebe-se, assim, um perfil concorrencial entre os atendimentos municipal e metropolitano.



EVOLUÇÃO MENSAL DO NÚMERO DE PASSAGEIRO



A partir do comportamento concorrencial sugerido pelo histórico de demanda, torna-se fundamental avaliar, além da demanda de passageiros do sistema municipal de Santo André, também a demanda dos sistemas metropolitanos que atendem a bacia deste município, que carece de informações.

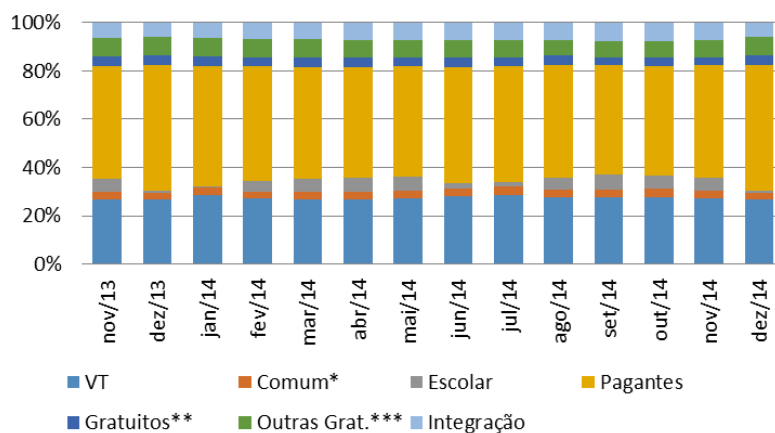
A compreensão da bacia de transportes como um todo é fundamental para a gestão coordenada e eficiente do transporte público coletivo. Na ausência desta, o desempenho econômico-financeiro de pelo menos algum dos subsistemas será invariavelmente comprometido, seja através de concorrência predatória, seja através transferências cruzadas de recursos.

A Pesquisa de Origem e Destino a ser contratada no âmbito do Programa de Mobilidade Urbana Sustentável – PMUS da Prefeitura de Santo André contribuirá significativamente para esta compreensão integrada da bacia.

4.1.1.1. Perfil de Desconto e Integração

A partir do histórico observado, desde janeiro de 2009, pode-se constatar que a demanda transportada pelo sistema municipal de Santo André é predominantemente de pagantes inteiras. Ao longo dos doze meses findos em Novembro de 2014, a demanda pagante inteira representou 78% da demanda mensal média transportada, enquanto estudantes representaram 4% e gratuitos 11%. As integrações internas, não tarifadas, representaram cerca outros 7% da demanda.

PERFIL CARREGAMENTO



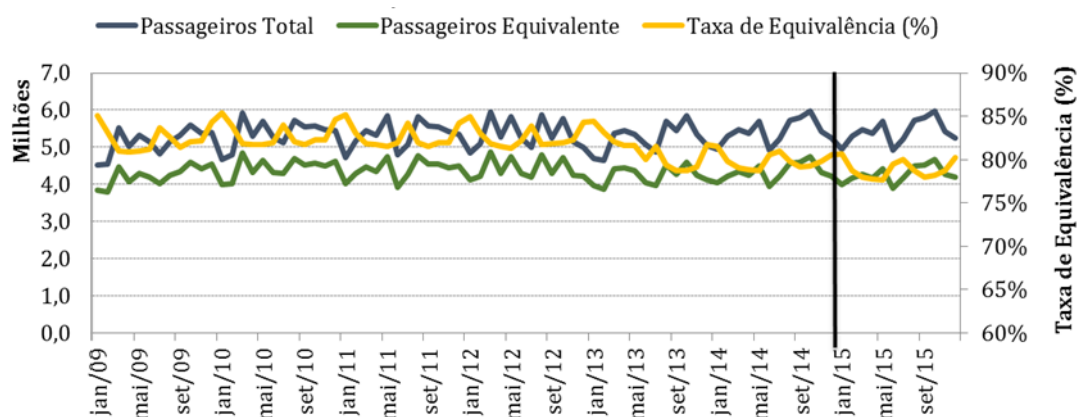
Média Mensal entre Dezembro de 2013 a Novembro de 2014				
Demanda Mensal Média Transportada		%	Demanda Acum.	
Pagantes Inteiras	4.208.880	77,8%	4.208.880	78%
Escolar	221.339	4,1%	4.430.219	82%
Gratuitos Idosos	200.038	3,7%	4.630.257	86%
Demais Gratuitos	389.175	7,2%	5.019.432	93%
Transferências Internas	387.362	7,2%	5.406.794	100%
Total de Pass Transportados	5.406.794	100,0%	5.406.794	100%

A quebra tarifária decorrente destes perfis de descontos de integrações será vista mais a frente, no **item 4.1.3.2. - Quebra Tarifária decorrente do Perfil de Descontos e Integrações.**

4.1.1.2. Demanda Equivalente

A demanda equivalente é igual a receita tarifária arrecadada dividida pelo valor da tarifa cheia cobrada ao usuário. Ela representa uma demanda fictícia que seria correspondente à arrecadação tarifária obtida caso todos os usuários pagassem tarifa cheia, não havendo nenhuma prática de descontos ou isenções tarifárias. Portanto, menor será a demanda equivalente quanto maior for a quebra tarifária calculada no **item 4.1.3.2. - Quebra Tarifária decorrente do Perfil de Descontos e Integrações**.

EVOLUÇÃO DA DEMANDA MENSAL



Entre 2009 e 2014, a Taxa de Equivalência da Demanda média ao longo do ano caiu dois pontos percentuais, de 82% para 80%, chegando a uma quebra tarifária de 20%. A taxa de equivalência é relativamente elevada, quando comparada àquelas apresentadas pela SPTrans em São Paulo, onde as participações de estudantes, idosos e integrações internas e externas são expressivas frente a demanda pagante cheia.

A taxa de equivalência da SPTrans chega a cerca de 52%, ou seja, quase metade da demanda transportada não representa receita para o sistema. Ressalta-se, entretanto, que tal fato é resultante, em grande medida, do modelo de seccionamento e integração de linhas, que estimulam os transbordos e dão eficiência à oferta.

Para o ano de 2015, projeta-se que a demanda se mantenha na faixa dos 65,1MM de passageiros no ano, igual a uma demanda mensal média de 5,4 MM de passageiros por mês, ou 217 mil passageiros por dia útil equivalente.

Quanto à Taxa de Equivalência da Demanda, considerou-se que esta cairá mais um ponto percentual, chegando a 78%, motivada pelo novo regimento, que concede gratuidade aos estudantes. O impacto desta legislação está apresentado no **item 4.1.3.4. - Avaliação do Impacto das Gratuidades para Estudantes**.

3.1.2. Tarifa ao Usuário e Preço Relativo

Entre janeiro de 2009 e janeiro de 2015, a tarifa cobrada ao usuário variou de R\$ 2,50 a R\$ 3,50, equivalente a uma Taxa Composta de Crescimento Anual (CAGR) de 5,8%a.a.

SA-TRANS: EVOLUÇÃO DA TARIFA AO USUÁRIO

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Tarifa SA-Trans (R\$)	2,50	2,65	2,90	2,90	3,15	3,00	3,50
Variação (%)		6,0%	9,4%	0,0%	8,5%	-4,6%	16,7%

Destaca-se que em Janeiro de 2013, a tarifa ao usuário fora reajustada para R\$3,30, mantendo neste patamar até meados de Junho do mesmo ano, quando recuou para R\$ 3,00. Por conta disso, a média da tarifa cobrada ao usuário no ano de 2013 ficou em R\$3,15.

À época da definição da tarifa ao usuário em R\$ 3,00, a SA-Trans identificou que a tarifa necessária para cobrir os custos do sistema seria de R\$ 3,20, após uma redução de R\$0,10 centavos do custo do passageiro pagante graças a isenção de PIS e Cofins sobre a receita tarifária. O gap entre a tarifa paga pelo usuário e os custos operacionais motivou a Prefeitura de Santo André a subsidiar a tarifa em R\$ 0,20 por passageiro pagante integral. Assim, diferenciase a tarifa paga pelo usuário da tarifa de remuneração percebida pelos operadores.

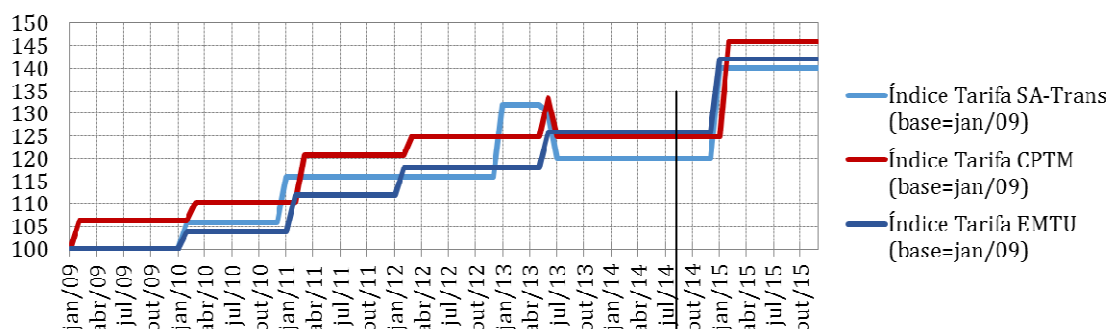
Ao observar a tarifa de remuneração paga aos operadores de ônibus, pode-se perceber o descolamento ocorrido em 2014, quando R\$ 0,20 da tarifa foi pago pela Prefeitura, a fim de não onerar os usuários. Com o reajuste ao usuário aplicado em janeiro de 2015, a tarifa paga pelos usuários volta a ser igual àquela recebida pelos operadores.

SA-TRANS: EVOLUÇÃO DA TARIFA RECEBIDA PELOS OPERADORES

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Tarifa SA-Trans (R\$)	2,50	2,65	2,90	2,90	3,15	3,20	3,50
Variação (%)		6,0%	9,4%	0,0%	8,5%	1,7%	9,4%

Ao comparar a evolução da tarifa cobrada pelo serviço municipal de Santo André com aquela cobrada pelos serviços metropolitanos que atendem o município (EMTU e CPTM), pode-se perceber que os reajustes ocorreram descasados temporalmente, o que permitiu uma variação no preço relativo dos serviços prestados. Destaca-se que a tarifa cobrada pela SA-Trans, em azul claro no gráfico, apresentou forte incremento relativo ao longo do 1º Semestre de 2013, sendo reduzida no 2º Semestres do mesmo ano, para patamares inferiores àqueles cobrados pela EMTU.

EVOLUÇÃO DO PREÇO RELATIVO DA TARIFA AO USUÁRIO

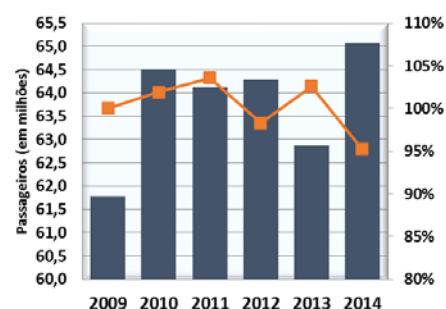


Tal variação no preço relativo é relevante para a análise de capacidade financeira do sistema. Isso porque, apesar da demanda por transporte público como um todo ser inelástica em relação ao seu preço, a alocação do passageiro na rede pública ofertada é sim bastante impactada pelo preço relativo cobrado pelos diferentes operadores.

Como é possível perceber pelo gráfico ao lado, que correlaciona a demanda transportada pela SA-Trans com a relação Tarifa SA-Trans /Tarifa EMTU, a demanda carregada pela empresa foi expressivamente menor em 2013, quando seu preço relativo aumentou. Já em 2014, quando o transporte municipal passou a ser mais barato do que metropolitano, a demanda pelo serviço municipal cresceu expressivamente.

Assim, fica evidente o perfil concorrencial entre os serviços municipal e metropolitano que, se não planejados de forma racional e coordenada, podem assumir uma dinâmica predatória, que prejudicaria a saúde financeira dos sistemas e, conseqüentemente, a qualidade do serviço prestado.

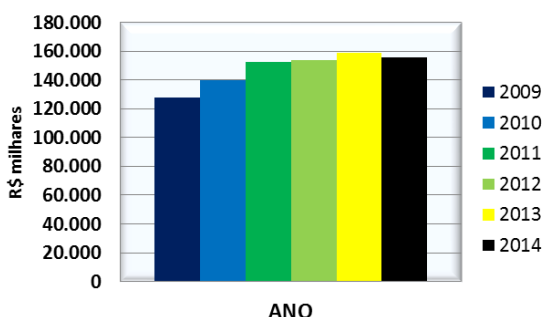
Sensibilidade a Preço da Demanda



4.1.3. Receita Tarifária

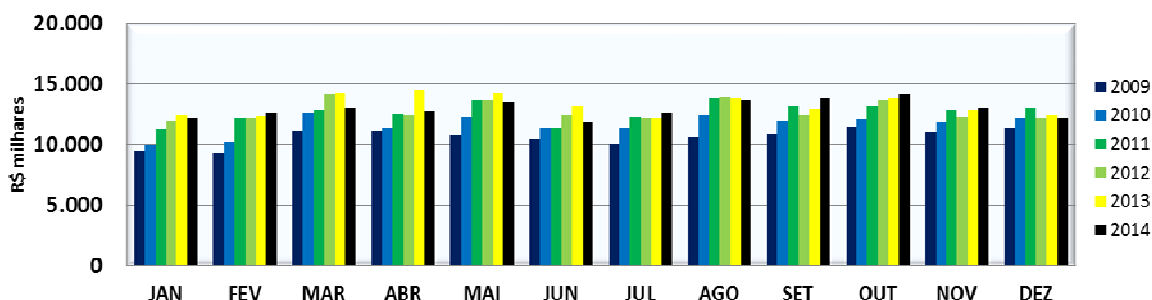
Apesar da demanda transportada ter aumentado em 2014, frente a 2013, a Receita Tarifária não se comportou da mesma forma. A Receita Tarifária projetada para o ano de 2014 é de R\$ 155,4 MM, cerca de 2% abaixo daquela auferida em 2013, quando foram arrecadados R\$ 159,0MM.

Receita Tarifária no Ano



O ano de 2013 foi particular no histórico observado. Isso porque neste ano houve reajuste tarifário das tarifas municipais, que vigorou por quase seis meses antes de ser revogado, ao mesmo tempo em que não ocorreu reajuste na tarifa dos ônibus metropolitanos. Tal concomitância de eventos resultou em fuga de passageiros pagantes dos ônibus municipais para os intermunicipais, mas, menos que proporcional em relação ao aumento da tarifa, o que permitiu que aumentasse a receita tarifária naquele período.

RECEITA TARIFÁRIA MÊS A MÊS



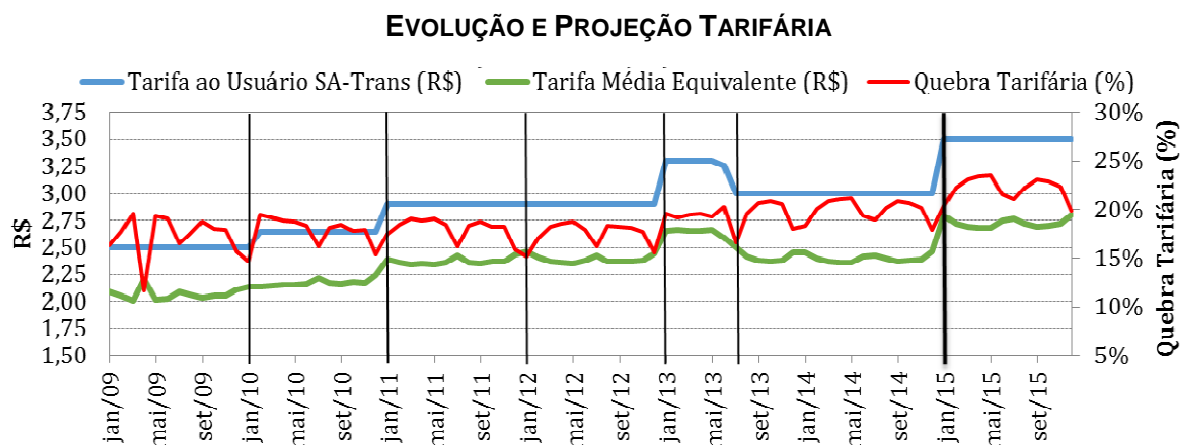
Concomitante ao período de aumento tarifário, a SA-Trans promoveu uma racionalização da oferta do serviço municipal em 2013, que reduziu significativamente a produção quilométrica, mesmo com aumento da frota, como se verá nos **itens 4.1.4. – Frota e 4.1.5. – Produção Quilométrica**.

Ao longo de 2014 não foi praticado nenhum reajuste tarifário, sendo a perda de receita tarifária neste período compensada por aportes financeiros oriundos de orçamento público, pagos diretamente pela Secretaria da Fazenda do Município.

A estimativa para a arrecadação tarifária do sistema municipal de transporte público coletivo é de R\$ 177 MM em 2015; um aumento de 13% no valor arrecadado, justificado, como se viu, pelo aumento de quase 17% no valor da tarifa, associado ao aumento concomitante do transporte metropolitano. Com este nível de arrecadação e a produtividade de oferta obtida, o sistema ainda se mantém deficitário, sendo suficiente, entretanto, apenas o ressarcimento orçamentário das integrações, a ser tratado no **item 4.1.8. – Subsídios Operacionais**.

4.1.3.1. Tarifa Média Equivalente

Análoga à demanda equivalente, a Tarifa Média Equivalente é aquela resultante da divisão da receita tarifária arrecadada pela demanda total transportada. Da mesma forma, ela representa uma tarifa fictícia que seria paga por cada um dos passageiros transportados. Também, menor será a Tarifa Média Equivalente quanto maior for a quebra tarifária.

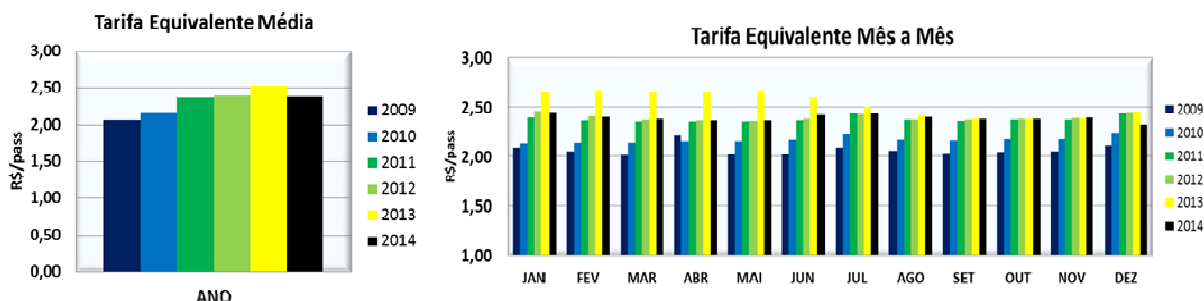


Entre 2009 e 2014, a Quebra Tarifária⁷ média ao longo do ano aumentou dois pontos percentuais, de 18% para 20%. Como referência, lembramos novamente que a quebra tarifária da SPTrans, responsável pelos ônibus municipais do Município de São Paulo, é de 48%.

A tarifa média equivalente foi particularmente alta em 2013, conforme já explicado, por conta dos quase seis meses em que vigorou o reajuste tarifária de R\$ 3,30, revogado em junho. Não houve reajuste ao longo de 2014, sendo que a tarifa ao usuário fora completada

⁷ Quebra Tarifária = 1- Taxa de Equivalência da Demanda

com um aporte por passageiro pagante transportado, a fim de se atingir a tarifa de remuneração do operador.



Para o ano de 2015, considerou-se que tarifa cheia cobrada ao usuário ficaria em R\$ 3,50 ao longo de todo o ano. A quebra tarifária, que varia para cada mês em razão de efeitos sazonais do perfil da demanda, teria uma média ao longo de 2015 em 22%, como será demonstrado no **item 4.1.3.2. - Quebra Tarifária decorrente do Perfil de Descontos e Integrações**, resultando em uma Tarifa Média Equivalente de R\$ 2,72.

4.1.3.2. Quebra Tarifária decorrente do Perfil de Descontos e Integrações

Dissecando a receita tarifária, tomam-se os perfis de descontos e integrações da demanda, apresentados no **item 4.1.1.1. – Perfil de Desconto e Integração**, para calcular as quebras tarifárias resultantes destes. Compreendendo as dinâmicas que explicam cada uma das etapas de quebra tarifária, pode-se então estimar o perfil da demanda futura, que explicará variações na receita tarifária não linearmente proporcionais em relação a variações da demanda transportada.

Média Mensal entre Dezembro de 2013 a Novembro de 2014						Tarifa ao Usuário: R\$ 3,00			
Demanda Mensal Média Transportada	%	Arrecadação Média	Demanda Acum.	Tarifa Equivalente				%	Quebra
Pagantes Inteiras	4.208.880 77,8%	R\$ 12.972.396	4.208.880 78%	R\$ 3,00				100%	-
Escolar	221.339 4,1%		4.430.219 82%	R\$ 2,93				98%	2%
Gratuitos Idosos	200.038 3,7%		4.630.257 86%	R\$ 2,80				93%	4%
Demais Gratuitos	389.175 7,2%		5.019.432 93%	R\$ 2,58				86%	7%
Transferências Internas	387.362 7,2%		5.406.794 100%	R\$ 2,40				80%	6%
Total de Pass Transportados	5.406.794 100,0%		5.406.794 100%	R\$ 2,40				80%	0%

O quadro acima apresenta a demanda transportada pelo sistema, ao longo dos doze meses findos em Novembro de 2014, para os passageiros: pagantes inteiras, escolar, idosos, demais gratuidades e transferências internas. Os dois primeiros representam a demanda pagante, enquanto os outros não representam arrecadação alguma ao sistema.

Partindo da arrecadação mensal média observada neste período, divide-se esta pela demanda transportada acumulada a cada linha, obtendo-se a Tarifa Equivalente correspondente. Assim, a tarifa média paga pelos passageiros Pagantes Inteiras é de R\$3,00 (tarifa cheia ao usuário), enquanto a Tarifa Equivalente acumulada após o ingresso dos passageiros Estudantes passa a ser de R\$ 2,93, representando uma quebra tarifária de 2%.

Ao incluir os Gratuitos Idosos, estes contribuem com outros 4% de quebra tarifária, chegando a uma Tarifa Equivalente de R\$ 2,80. As Demais Gratuidades acrescentam

7p.p. à quebra tarifária, enquanto as Integrações Internas não tarifadas contribuem com mais 6p.p., resultando na Tarifa Equivalente de R\$2,40.

Para projetar a receita tarifária de 2015, considerou-se que para este ano seria válido um novo regramento que garanta o não pagamento aos estudantes. Por conta desta nova gratuidade, considerou-se que os passageiros embarcados como Escolar, então pagantes de meia tarifa, migram para o grupo não pagante. Os demais perfis manter-se-iam estáveis.

Projeção para 2015						Tarifa ao Usuário: R\$ 3,50					
Demanda Mensal Média Transportada		%	Arrecadação Média	Demanda Acum.		Tarifa Média				%	Quebra
Pagantes Inteiras	4.208.880	77,8%	R\$ 14.731.080	4.208.880	78%	R\$ 3,50				100%	-
Escolar	221.339	4,1%		4.430.219	82%		R\$ 3,33			95%	5%
Gratuitos Idosos	200.038	3,7%		4.630.257	86%			R\$ 3,18		91%	4%
Demais Gratuitos*	389.175	7,2%		5.019.432	93%				R\$ 2,93	84%	7%
Transferências Internas	387.362	7,2%		5.406.794	100%				R\$ 2,72	78%	6%
Total de Pass Transportados	5.406.794	100,0%		5.406.794	100%				R\$ 2,72	78%	0%

* inclui gratuidade para a totalidade dos estudantes

Assim, para 2015, a tarifa cheia de R\$ 3,50 resultará em uma Tarifa Equivalente de R\$ 2,72, representando uma quebra tarifária de 22%.

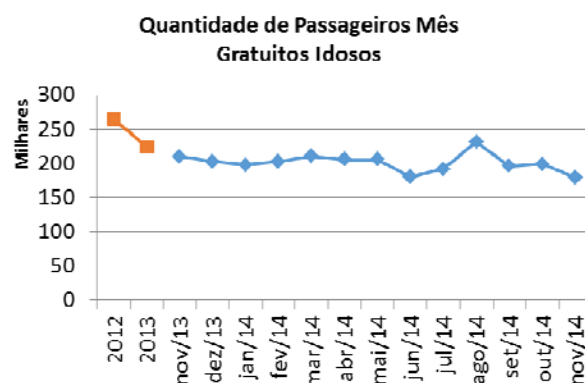
Ressalta-se, todavia, que esta estimativa pressupõe que a oferta de ônibus será mantida constante, não havendo secções e racionalizações de linhas ou alterações de trajetos. Mudanças na rede ofertada alteraria, em especial, o perfil de transferências internas.

4.1.3.3. Avaliação do Impacto das Gratuidades para Idosos entre 60 e 65 Anos

Como dito anteriormente, a Lei Municipal nº 6.715, de 14 de Novembro de 1990, determina as hipóteses de gratuidade do sistema municipal de transporte coletivo, tendo o Decreto Municipal nº 15.241, de 2005, regulamentado a gratuidade a idosos acima de 60 anos.

Sendo assim, a Lei Federal nº 15.187, sancionada em 29 de Outubro de 2013, que permite a gratuidade a homens e mulheres maiores de 60 anos nos transportes públicos de passageiros, não afeta a arrecadação tarifária do sistema de transporte público local, uma vez que não gera potencial de novos passageiros não pagantes. Portanto, o eventual incremento da participação de idosos transportados frente à parcela pagante estaria mais associado ao envelhecimento da população. Neste contexto, vale destacar que de acordo com o Censo 2010, cerca de 12% da população andreense (80mil) estavam entre 50 e 59 anos de idade, enquanto 13,5% tinham mais de 60 anos (91,5mil).

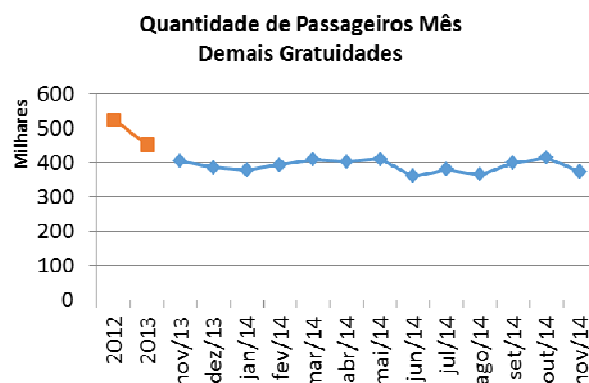
A avaliação da evolução do impacto das gratuidades na receita tarifária se faz necessária uma vez que a operação dos ônibus é financiada diretamente pela receita tarifária. Assim, seria esperada como consequência do aumento da participação de gratuitos na demanda transportada, uma queda na tarifa média equivalente e a necessidade de aumento do subsídio orçamentário. A não ser, logicamente, que fossem tomadas medidas para redução do



custo de operação do sistema, como racionalização de linhas e cobrança desembarcada.

Tendo em vista a legislação, toca observar a evolução do perfil de gratuidades no sistema municipal. O sistema de bilhetagem eletrônico adotado é capaz de acompanhar o fluxo dos passageiros por modalidade de gratuidade, sendo que ao longo de 2014 o fluxo de passageiros não pagantes foi equivalente a 10,8% da demanda transportada, de cerca de 200 mil passageiros MDU⁸. Destes, os idosos contribuíram com 3,7% e as demais gratuidades com 7,2%.

Ao contrário do que seria esperado, a quantidade transportada de passageiros *idosos* não tem aumentado. Pelo contrário, a quantidade de passageiros idosos transportados apresenta decréscimo desde 2012, provavelmente explicado pelo melhor controle proporcionado pelo sistema de bilhetagem eletrônico. Em 2012, os passageiros idosos beneficiados pela gratuidade representaram 5,0% da demanda. Tal participação caiu para 4,4% em 2013, chegando a 3,7% ao longo de 2014.



Da mesma forma, e provavelmente pelo mesmo motivo, a demanda transportada das *Demais Gratuidades* também tem diminuído desde 2012. Estes representavam 9,9% da demanda em 2012, caindo para 8,8% ao longo de 2013 e chegando a 7,2% em 2014.

Em suma, a Lei Federal nº 15.187, de 2013, não impacta a arrecadação tarifária do sistema local, uma vez que a gratuidade para idosos acima de 60 anos já era determinada pelo Decreto Municipal nº 15.241, de 2005.

Quanto à tendência do perfil de gratuidades, esta não tem se mostrado preocupante para o valor total arrecadado através de receita tarifária, no que se refere à quebra tarifária, uma vez que o volume de gratuidades tem diminuído desde 2012. Vale ressaltar, entretanto, que na medida em que a qualidade do serviço prestado é incrementado, com maior penetração da rede, embarques em nível, *headways* menores e velocidades médias maiores, maior será a atratividade do sistema de transporte público frente ao privado, em especial para idosos.

4.1.3.4. Avaliação do Impacto das Gratuidades para Estudantes

Nos últimos doze meses findos em Dezembro de 2014, a demanda de estudantes representou cerca de 4% da demanda total transportada, acarretando em uma quebra tarifária de apenas 2%. O quadro abaixo reproduz a quebra tarifária do sistema municipal de Santo André, destacando aquela motivada pelo embarque de estudantes.

⁸ Considerando ano de 300 dias úteis equivalente.

Média Mensal entre Dezembro de 2013 a Novembro de 2014											
Demanda Mensal Média Transportada		%	Arrecadação Média	Demanda Acum.		Tarifa Média				%	Quebra
Pagantes Inteiras	4.208.880	77,8%		4.208.880	78%	R\$ 3,00				100%	-
Escolar	221.339	4,1%		4.430.219	82%	R\$ 2,93				98%	2%
Gratuitos Idosos	200.038	3,7%	R\$ 12.972.396	4.630.257	86%		R\$ 2,80			93%	4%
Demais Gratuitos	389.175	7,2%		5.019.432	93%		R\$ 2,58			86%	7%
Transferências Internas	387.362	7,2%		5.406.794	100%			R\$ 2,40		80%	6%
Total de Pass Transportados	5.406.794	100,0%		5.406.794	100%				R\$ 2,40	80%	0%

Tendo em vista tal fato, a nova legislação que concede aos estudantes o direito de ingresso gratuito aos ônibus municipais representará uma perda de 2% da arrecadação tarifária esperada sem a implantação deste benefício.⁹

Conforme visto no **item 3.2.1.4. –Passe Escolar**, o Decreto nº 16.607, de 7 de Janeiro de 2015, concedeu gratuidade aos estudantes. A Portaria SUP nº 01.01.2015, por sua vez, disciplina o procedimento de (re)cadastro dos estudantes para usufruírem de tal benefício.

Ressalta-se, entretanto, que não é esperada uma mudança significativa no perfil dos usuários de transporte público municipal no tocante à frequência escolar.

4.1.4. Oferta

Para que seja possível transportar a demanda existente, a SA-Trans planeja rede ofertada, monitora e fiscaliza a operação das duas subcontratadas. Nos tópicos que seguem são reproduzidos os quantitativos observados entre 2009 e 2014 para a frota operacional, produção quilométrica do sistema e percurso médio mensal.

Percebe-se que entre 2011 e 2013, a frota operacional foi significativamente incrementada, havendo, posteriormente, uma etapa de racionalização do serviço, iniciada em 2012, que, em conjunto com a deterioração da velocidade média no horário de pico, reduziu significativamente produção quilométrica.

Espera-se que os investimentos em corredores a serem realizados no âmbito do Programa de Mobilidade Urbana Sustentável – PMUS da Prefeitura de Santo André viabilizem novas racionalizações da oferta de ônibus, permitindo novos ganhos de eficiência. Esse efeito positivo, entretanto, não foi considerado nas projeções econômico-financeiras, de forma conservadora.

Ressalta-se entretanto, que o nível de conforto do serviço, medido pela razão passageiro em pé por metro quadrado não foi avaliada. Há obrigações contratuais por parte das empresas contratadas de que seja mantido o nível de conforto mínimo de, no máximo, 6 pass/m², sob pena de multas.

4.1.4.1. Frota

A frota total de ônibus municipais de Santo André, que atende às 48 linhas, tem predominância de pequeno porte. Estes, conforme visto no **item 3.2.1.6. – Oferta de Serviço**, representam pouco mais de 53% da frota patrimonial, enquanto ônibus Convencionais, correspondem a 42%. Destaca-se que o perfil da frota foi alterado a partir de 2011, quando os veículos leves representavam quase 95% do total da frota patrimonial.

⁹ A definição da tarifa em R\$ 3,50 já leva em consideração o impacto desta nova gratuidade.

EVOLUÇÃO DA FROTA PATRIMONIAL

	2009 ¹⁰	2012 ¹¹	2014 ¹²
Frota Total	401	404	410
Veículos Leves	375	217	218
Veículos Pesados	16	173	178
Veículos Especiais	10	14	14

Veículos articulados de maior capacidade (veículos especiais) estão presentes apenas no Corredor Guarará. É natural, com isso, que a Expresso Guarará apresente IPK maior, como poderá ser constatado no **item 4.1.5 – Índice de Passageiro Quilômetro**.

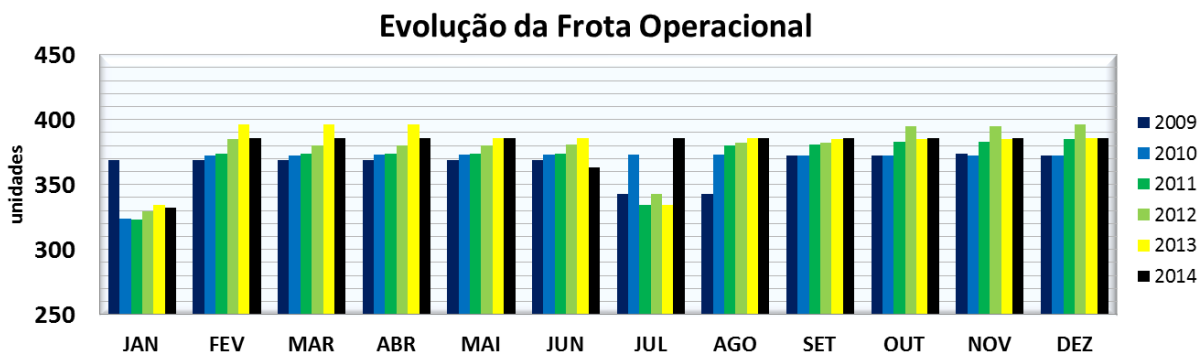
Como resultado da mudança do perfil da frota patrimonial, a Frota Operacional resultante do serviço prestado foi incrementada significativamente ao longo do período avaliado, em particular entre 2011 e 2013, chegando a certa de 380 veículos neste ano e se mantendo relativamente estável em 2014.



Como se verá nos tópicos seguintes, a mudança do perfil da frota também impactou na Produção Quilométrica, no Percurso Médio Mensal e no Índice de Passageiro Quilômetro - IPK.

Adicionalmente, ao longo do ano, a frota em operação se ajusta às variações sazonais da demanda, resultando na oscilação mensal da oferta, como é possível visualizar no gráfico a baixo.

EVOLUÇÃO DA FROTA OPERACIONAL



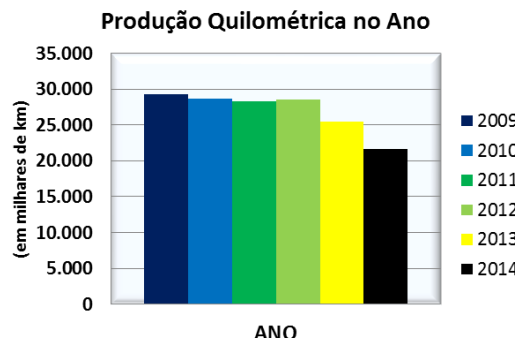
¹⁰ Frota detalhada na planilha de cálculo tarifário 2010, apresentada pela AESA em sua solicitação de reajuste tarifário de 26 de janeiro de 2010.

¹¹ Frota detalhada na planilha de cálculo tarifário 2012, apresentada pela AESA em seu requerimento de reajuste tarifário de 07 de novembro de 2012.

¹² Frota detalhada na planilha de cálculo tarifário 2015, apresentada pela AESA em sua solicitação de reajuste tarifário de 17 de novembro de 2014.

4.1.4.2. Produção Quilométrica

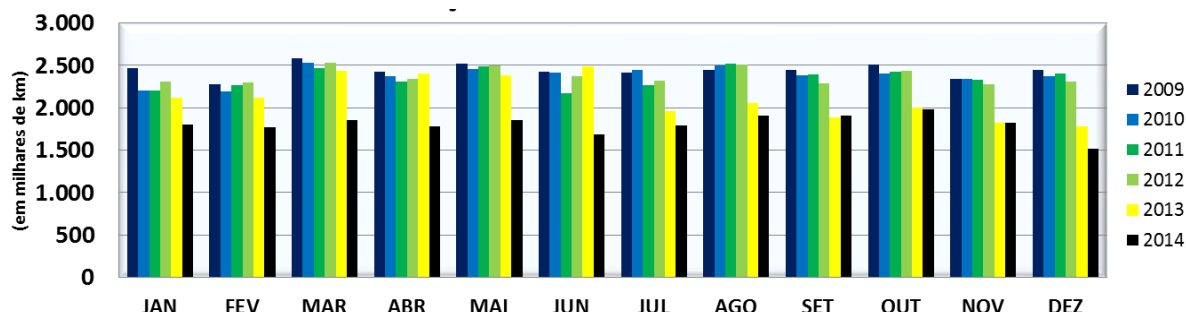
Como antecipado, o sistema municipal de transporte coletivo de Santo André passou por um período de significativo ganho de eficiência operacional, especialmente nos anos de 2013 e 2014. O ganho de eficiência é percebido através da redução da produção quilométrica, mesmo com o aumento da frota operacional, como é possível visualizar no gráfico ao lado.



A redução da produção quilométrica é justificada por três fatores. O primeiro deles, como dito anteriormente, é a mudança do perfil da frota, com aumento da participação de veículos pesados. O segundo fator, associado ao primeiro, é a redução do número de viagens no dia. Uma vez que um veículo pesado é capaz de transportar mais passageiros por viagem, a quantidade de viagens pode ser reduzida para um mesmo atendimento. O terceiro fator que contribuiu para a redução da produção quilométrica foi a deterioração da velocidade média, que forçou a redução de oferta na medida em que aumentou o tempo de ciclo no horários de pico.

Quanto à produção quilométrica mês a mês, é possível perceber que a sazonalidade é mantida, na medida em que a oferta é ajustada às variações da demanda.

PRODUÇÃO QUILOMÉTRICA MÊS A MÊS

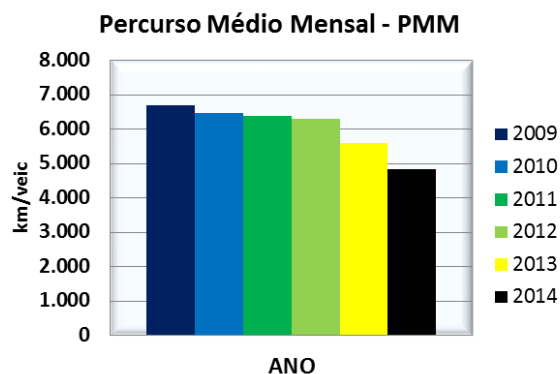


A produção quilométrica é um fator determinante para o custo variável das empresas operadoras do serviço de ônibus.

4.1.4.3. Percurso Médio Mensal – PMM

Com relação ao Percurso Médio Mensal da frota operacional, pode-se visualizar como era esperado, que este diminuiu, na medida em que a frota adotada ganhou capacidade de carga.

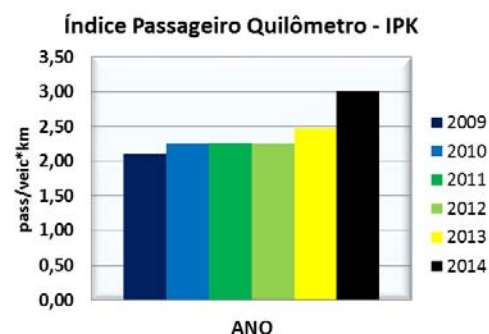
Enquanto o Percurso Mensal Médio em 2009 era de quase 6.700 km por veículo por mês, este completou 2014 em torno de 4.800km/veic/mês.



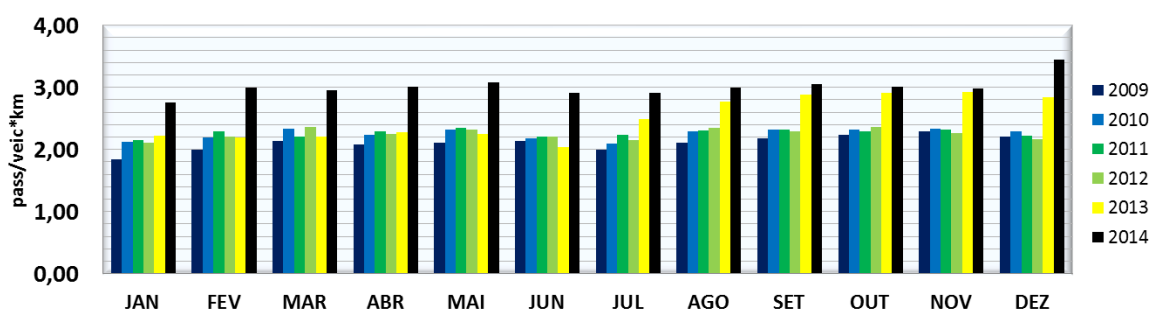
4.1.5. Índice de Passageiro Quilômetro – IPK

A SA-Trans possui um bom acompanhamento de seus dados operacionais, o que lhe permite monitorar diariamente o comportamento do Índice de Passageiro Quilômetro – IPK de cada uma das linhas e empresas em operação. Isso significa que, para tanto, a SA-Trans possui um monitoramento *on-line* da produção quilométrica da frota, através de GPS, e, da demanda transportada, pelo sistema eletrônico de bilhetagem.

Tal acompanhamento permitiu que a SA-Trans promovesse um expressivo incremento da eficiência da oferta de serviços ao longo de 2013, que culminou em um IPK médio de 3,00 no ano de 2014. Ou seja, entre 2013 e 2014, os operadores do serviço municipal de transporte coletivo foram capazes aumentar o carregamento de passageiros com uma menor oferta de ônibus ao longo do dia.

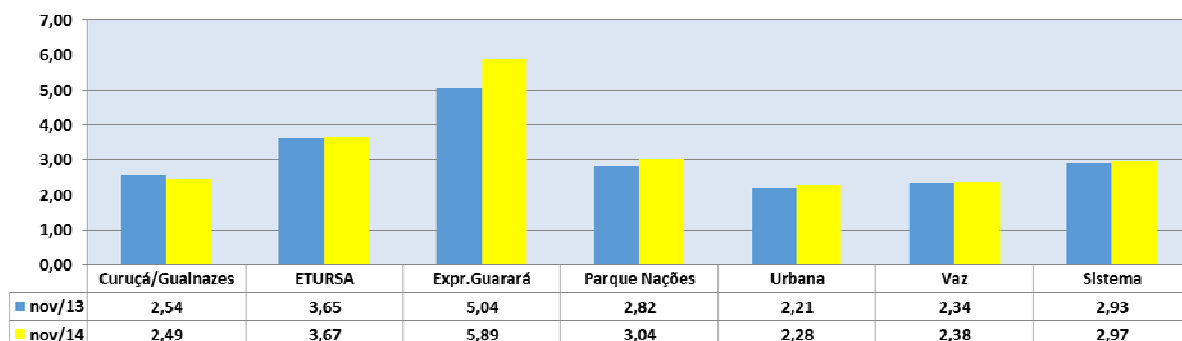


EVOLUÇÃO DO ÍNDICE PASSAGEIRO QUILOMETRO - IPK



Destaca-se dentre os demais operadores, o Expresso Guarará, cujo serviço tronco-alimentado com segregação de via permite um IPK superior a 5,50. **Enquanto isso, o IPK médio das demais linhas fica em 2,60.**

IPK TOTAL



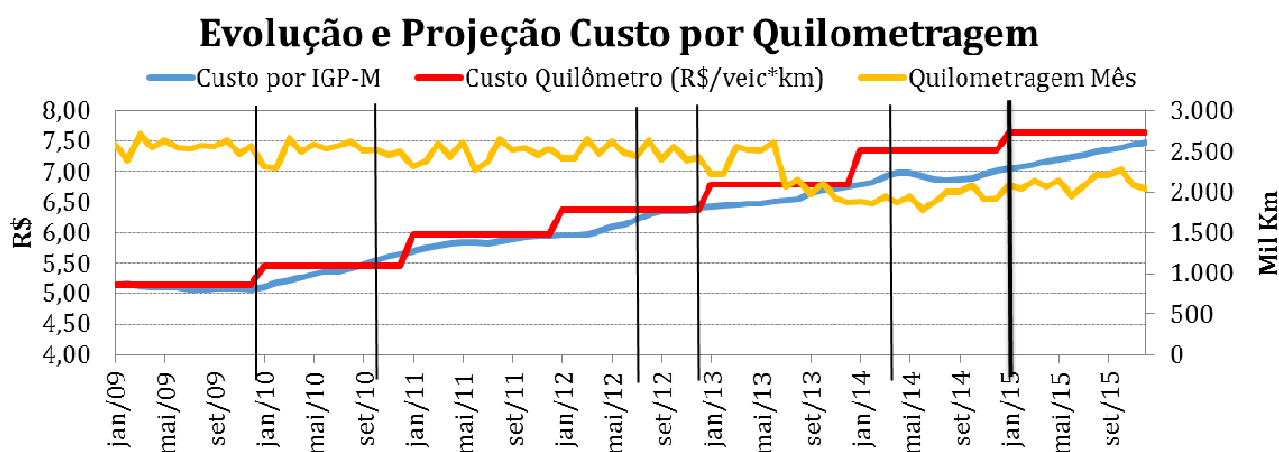
4.1.6. Custos Operacionais

Os custos operacionais, medidos pelo Custo por Quilômetro Percorrido (R\$/veic*km) que compõe a planilha de reajuste tarifário das subconcessionárias da SA-Trans, aumentou 43% entre Janeiro de 2009 e Dezembro de 2014, aumento superior aos 36% de variação acumulada do IGP-M deste mesmo período.

Caso considerado o custo operacional por quilômetro apresentado na reivindicação de reajuste tarifário apresentado pela AESA em Novembro de 2014¹³, se solicitava uma tarifa de R\$ 3,64, a variação de custo acumulada chegaria a 73% no período, equivalente a uma taxa composta média de 9,5% a.a., frente a 5,4%a.a. do IGP-M.

Entretanto, segundo a SA-Trans, o valor justo seria de R\$ 3,50, o que representa um Custo por Quilômetro Percorrido médio de R\$ 7,81/veic*km no projetado do ano, o que reaproxima o custo efetivo da curva de custo operacional atualizada pelo IGP-M.

EVOLUÇÃO E PROJEÇÃO CUSTO POR QUILOMETRAGEM



A tendência de aumento de custo vinha ocorrendo, todavia, ao mesmo tempo em que a produção quilométrica era reduzida, denotando que os ganhos físicos de produtividade não estavam sendo revertidos em ganhos financeiros de produtividade.

Quando comparado com o desempenho operacional e de custos da SPTrans de São Paulo, percebe-se que o sistema municipal de ônibus de Santo André apresentou um crescimento mais acelerado dos custos, mas ainda bastante equilibrado. O custo por quilômetro aumentou 88% no período em Santo André, contra 53% em São Paulo. O nível de cobertura tarifária, que manteve em 100% até 2012, fechou 2014 em 86,6% ¹⁴.

¹³ A AESA solicitou em seu Requerimento, um reajuste tarifário de R\$ 3,20 para R\$ 3,64, resultante de um custo por quilômetro de R\$ 8,8773/km. A solicitação não foi atendida pela SA-Trans, que julgou suficiente a reajuste para R\$ 3,50, pagos integralmente pela tarifa cobrada ao usuário.

¹⁴ Os custos apresentados não levam em consideração os investimentos realizados na implantação do sistema eletrônico de bilhetagem. Mesmo demandando aportes financeiros por parte da Prefeitura de Santo André, estes não são considerados subsídios à operação, e sim, subvenção ao investimento.

SA-TRANS: EVOLUÇÃO DO CUSTO DA OPERAÇÃO MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Custo (R\$MM)	R\$ 127,5	R\$ 139,9	R\$ 152,2	R\$ 153,6	R\$ 167,7	R\$ 180,2
Custo Quilômetro (R\$/veic*km)	R\$ 4,15	R\$ 4,66	R\$ 5,13	R\$ 5,13	R\$ 6,27	R\$ 7,81
Custo Pass Transportado (R\$/pass)	R\$ 2,07	R\$ 2,17	R\$ 2,37	R\$ 2,39	R\$ 2,67	R\$ 2,77
Cobertura da Tarifa Equivalente	100%	100%	100%	100%	95,0%	86,6%
Custo Pass Equivalente (R\$/passE)	R\$ 2,51	R\$ 2,62	R\$ 2,88	R\$ 2,90	R\$ 3,30	R\$ 3,47
Cobertura da Tarifa	100%	100%	100%	100%	95,4%	86,4%
Subsídio/pass (R\$/pass)	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,14	R\$ 0,37

Fonte: SA-Trans

SPTRANS: EVOLUÇÃO DO CUSTO DA OPERAÇÃO MUNICIPAL DE SÃO PAULO

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Custo (R\$MM)	R\$ 4.375,5	R\$ 4.621,2	R\$ 5.022,8	R\$ 5.485,1	R\$ 5.725,3	R\$ 5.915,9
Custo Km (R\$/veic*km)	R\$ 4,85	R\$ 5,16	R\$ 5,58	R\$ 6,13	R\$ 7,29	R\$ 7,55
Custo Pass Transp. (R\$/pass)	R\$ 1,52	R\$ 1,58	R\$ 1,71	R\$ 1,88	R\$ 1,96	R\$ 2,08
Cobertura da Tarifa E.	79,4%	87,7%	89,6%	82,2%	79,2%	75,1%
Custo Pass E. (R\$/passE)	R\$ 2,90	R\$ 3,08	R\$ 3,35	R\$ 3,65	R\$ 3,79	R\$ 4,00
Cobertura da Tarifa	79,4%	87,7%	89,6%	82,2%	79,2%	75,1%
Subsídio/pass (R\$/pass)	R\$ 0,31	R\$ 0,19	R\$ 0,18	R\$ 0,33	R\$ 0,41	R\$ 0,52

Fonte: SPTrans

Neste novo contexto operacional, o subsídio pago em 2014 à operação municipal de Santo André é igual a R\$ 0,37 por passageiro transportado, bem inferior àquele pago no sistema municipal de São Paulo. Ressalta-se, entretanto, que a quebra tarifária do sistema municipal de Santo André é de 20%, como demonstrado no **item 4.1.3.2. - Quebra Tarifária decorrente do Perfil de Descontos e Integrações**, enquanto a de São Paulo chega a 48%.

4.1.7. Subsídios Operacionais

A Lei Municipal Nº 9.464, de 4 de Junho de 2013, regulamentada pelo Decreto Nº 16.404, de 27 de Junho de 2013, que institui o Bilhete Único Andreense, também autoriza a Prefeitura a realizar aportes mensais diretamente às subconcessionárias do sistema municipal de transporte público.

Em virtude da Lei Nº 9.464/13, no 1º Termo Aditivo do Contrato com o CUSA, a Prefeitura de Santo André se comprometeu a pagar à AESA os custos de implantação do sistema do Bilhete Único Andreense, a ser implantado por esta, de acordo com um fluxo de aportes de recursos definido no mesmo. Estes aportes não são caracterizados subsídios à operação do sistema.

No mesmo aditivo contratual de 3 de Fevereiro de 2014, o item 12.2 define o pagamento de R\$0,20 por cada passageiro integralmente pagante e R\$ 0,10 por cada passageiro que utiliza o Cartão Estudante, a ser apurado com base nas viagens realizadas no mês anterior, pelo sistema de bilhetagem eletrônica. Tal forma de subsídio foi encerrada em Janeiro de 2015, com o reajuste tarifário.

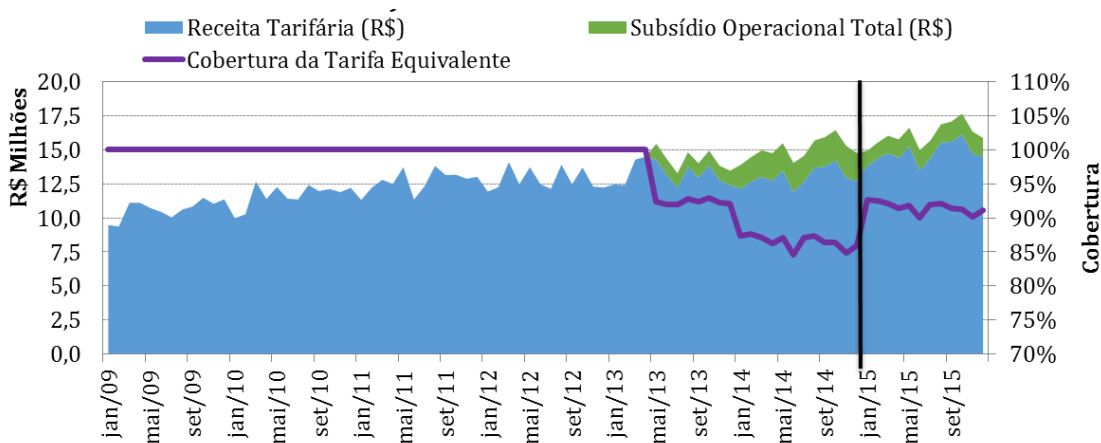
Adicionalmente, com a possibilidade vinculada ao Bilhete Único Andreense de integração sem custo adicional ao usuário, Prefeitura de Santo André também passou a ressarcir a 2ª perna, não tarifada ao usuário, pelo valor da tarifa cheia vigente no momento. As eventuais integrações dos usuários gratuitos não são ressarcidas.

Finalmente, o item 9.2 estabelece que o aporte financeiro mensal seja pago à AESA em seu valor total, cabendo a esta a definição do repasse às subconcessionárias participantes do sistema de transporte municipal, sem qualquer interferência da SA-Trans ou Prefeitura.

Não havendo qualquer forma de subsídio anterior a implantação do Bilhete Único, a Receita Tarifária era necessariamente suficiente para cobrir os custos de operação do sistema municipal de ônibus. A partir de maio de 2013, com a implantação do Bilhete Único e a possibilidade de integrações, associados ao não reajuste tarifário, a cobertura tarifária, medida pela razão entre a receita tarifária e os custos operacionais, caiu gradativamente ao longo de 2013 e 2014, chegando a 86,5%.

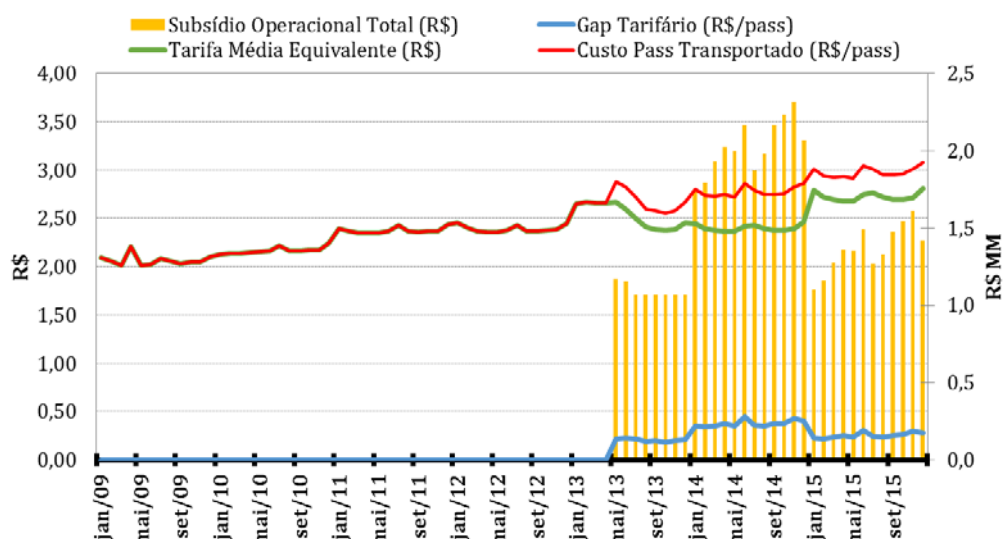
Para 2015, estima-se que a cobertura tarifária fique em torno de 91,5%, sendo o único aporte financeiro previsto aquele devido pelo ressarcimento da integração dos passageiros pagantes.

EVOLUÇÃO DA COBERTURA TARIFÁRIA



Como consequência do descasamento entre Custo por Passageiro Transportado e a Tarifa Média Equivalente, a Prefeitura de Santo André chegou a subsidiar, em 2014, o sistema municipal em um valor equivalente a uma média de R\$ 0,37 por passageiro transportado.

EVOLUÇÃO DA COBERTURA TARIFÁRIA E SUBSÍDIO NECESSÁRIO



Para o ano de 2015, estima-se que a Prefeitura de Santo André deverá pagar à AESA, como aporte financeiro complementar à operação do sistema municipal de ônibus, um montante total de aproximadamente R\$ 16,4 MM no ano, equivalente a uma média de R\$ 1,36 MM por mês, ou R\$ 0,25 por passageiro transportado.

4.1.8. Outras Receitas

As empresas subcontratadas, seja para a operação dos ônibus, seja para o sistema de bilhetagem, têm o direito de explorar atividades associadas, auferindo assim receitas acessórias à atividade principal, sem que seja comprometida a qualidade do serviço prestado.

Como não há qualquer forma de compartilhamento destas receitas, a SA-Trans não realiza nenhum tipo de acompanhamento. Estas, portanto, não foram consideradas no que tange ao diagnóstico financeiro do sistema de transportes.

4.2. Sistema Viário

O Dconvias apresentava um valor orçado em quase R\$ 240 milhões em 2014, porém, apenas 18% destes foram efetivamente empenhados, ou seja, R\$ 45 milhões. O orçamento da Dconvias para 2015 é de R\$ 227,3 MM.

Em 2014, dos aproximados R\$ 45,0 MM empenhados, a folha de pagamento corresponde a R\$ 7,0 MM (15%) e R\$ 21,0 MM (47%) foram destinados a investimentos em construção e conservação de viário, viadutos e passarelas.

Com relação à Conservação do Viário, o Dconvias sempre mantém um contrato grande de prestação de serviço, licitado a cada dois anos, o qual provê os principais recursos destinados ao recapeamento viário. Eventuais insumos adicionais necessários são contratados em licitações específicas.

INVESTIMENTOS DO DCONVIAS

	2011		2012		2013		2014	
Projeto	749.386	4,2%		0,0%		0,0%	135.910	0,7%
Conservação Viária	16.543.920	93,2%	13.395.210	98,0%	11.553.484	61,9%	20.164.643	97,6%
Conservação de Viadutos e Passarelas	464.525	2,6%	274.182	2,0%	299.741	1,6%	356.291	1,7%
Construção de Passarelas		0,0%		0,0%	1.647.176	8,8%		0,0%
Construção de Pontes		0,0%		0,0%	5.150.589	27,6%		0,0%
Total	17.757.830	100%	13.669.392	100%	18.650.990	100%	20.656.844	100%
<i>Análise Horizontal</i>			-23,0%		+36,4%		+10,8%	

Fonte: Relatório de Investimentos Dconvias - SA-Trans

O valor anual historicamente empenhado para manutenção e conservação de viário tem sido suficiente para readequação de 1% do viário do Município. A cobertura ideal seria de 10%, o que reporia a depreciação do material.

Os investimentos em construção de novo viário, viadutos, pontes e passarelas são esporádicos e vinculados a captações de recursos especificamente contratados para tanto.

5. AVALIAÇÃO QUALITATIVA DE RISCOS

5. AVALIAÇÃO QUALITATIVA DE RISCOS

Adicionalmente, foi realizado um exercício de reflexão sobre os possíveis impactos à saúde financeira do sistema de transporte público coletivo urbano frente a eventuais cenários de estresse macroeconômicos. Esta reflexão está baseada em conclusões obtidas a partir de simulações matemáticas realizadas para outros sistemas de transporte urbano de passageiros, mas, ainda sim, se mostra relevante ao caso de Santo André.

Os cenários de estresse são importantes pois, sob estas condições, as correlações historicamente observadas são quebradas, podendo gerar uma dinâmica financeira completamente diferente daquela até então observada. Frente aos cenários adversos, pode-se inferir sobre a robustez econômico-financeira dos sistemas.

CENÁRIO DE CRISE MACROECONÔMICA PROLONGADA

No cenário de crise macroeconômica prolongada, o nível da demanda como um todo é contraído. No entanto, os valores para investimento e custos operacionais também são reduzidos.

Ao contrário do que seria esperado inicialmente, as margens operacionais crescem no cenário simulado de crise prolongada. Tal fato é explicado pelo custo operacional, que acaba caindo mais que proporcionalmente à redução da receita.

CENÁRIO DE SUPERAQUECIMENTO DA ECONOMIA

Para o cenário de superaquecimento, levou-se em consideração que a quantidade de viagens na Região Metropolitana de São Paulo aumentaria como um todo. Entretanto, como também é característico dos períodos de superaquecimento da economia, há um aumento dos preços dos insumos, impactando assim no custo dos investimentos e nos custos de operação e manutenção.

Neste cenário, os custos acabam aumentando mais que proporcionalmente em relação à demanda, o que resulta no comprometendo das margens operacionais dos sistemas.

CENÁRIO DE ESTAGFLAÇÃO

A estagflação é um fenômeno econômico caracterizado pela ocorrência simultânea de retração da produção, aumento do desemprego, e inflação elevada. Tal cenário pode ocorrer dentro de um contexto de desaquecimento da economia, com excesso de liquidez, oriundo de um período de superaquecimento anterior. A ainda remanescente indexação generalizada de preços impede que os preços se contraiam, mantendo a inflação acima daquela esperada. O cenário de estagflação também pode ser motivado por um eventual choque de oferta, como ocorrido durante as crises do petróleo na década de 70, onde o preço de um insumo base foi bastante elevado, puxando para cima os demais preços, apesar da crise econômica.

Assim, para o cenário de estagflação, foi considerada uma retração do patamar de viagens da matriz de transportes, acompanhada de aumento dos custos de operação e manutenção. Submetidos a este cenários, o desempenho financeiro dos sistemas são expressivamente comprometidos.

6. ANÁLISE DA ESTRUTURA INSTITUCIONAL - FINANCEIRA VIGENTE

6. ANÁLISE DA ESTRUTURA INSTITUCIONAL - FINANCEIRA VIGENTE

A partir da análise da estrutura institucional e financeira vigente no Sistema Municipal de Transporte, destaca-se, primeiramente, o comportamento concorrencial dos sistemas municipal e metropolitano, que permite que variações nos preços relativos tenham impacto expressivo em seus carregamentos e margens operacionais.

A Área 5 da EMTU, da qual o município de Santo André faz parte, é operada através de regime concessão precário, tendo a EMTU publicado em 2013 uma Minuta de Edital de Concessão da Área 5. No entanto, a licitação foi suspensa por prazo indeterminado. As decisões tomadas pela EMTU quanto à concessão da Área 5 poderão impactar o sistema municipal de transporte público coletivo e seu equilíbrio econômico-financeiro.

Assim, fica evidente que, se não planejados de forma racional e coordenada, os sistemas metropolitano e municipal podem assumir uma dinâmica predatória, o que prejudicaria sua saúde financeira e, conseqüentemente, a qualidade do serviço prestado.

Agrega-se à dinâmica concorrencial o fato do setor vir sofrendo fortes pressões de custos. No caso das subconcessionárias em questão, o incremento dos custos observado foi superior ao experimentado pela SPTrans, mesmo estas tendo passado por um processo de mudança do perfil da frota, que permitiu maior carregamento com redução da produção quilométrica. Este movimento denota que os ganhos físicos de produtividade não têm sido revertidos em ganhos financeiros de produtividade.

Destaca-se, ainda, que contribuem para a contenção do custo de operação do sistema de ônibus municipal o perfil de sua frota, onde mais de 53% é de pequeno porte e opera sem cobrador, além do sistema de monitoramento de 100% da frota por GPS, o qual permite a redução do custo com fiscais de partida.

Por apresentar um perfil de embarque de poucas integrações e com relativa baixa frequência de gratuitos, o sistema municipal de Santo André apresentou em 2014 uma quebra tarifária de 20%. Para 2015, tendo em vista a nova legislação que concede gratuidade aos estudantes, a quebra tarifária aumentará para 22% da arrecadação tarifária; índice ainda confortável quando comparado à SPTrans, que chega a 48%.

Quanto à tendência do perfil de gratuidades, esta não tem se mostrado preocupante para o valor total arrecadado, no que se refere à quebra tarifária, uma vez que o volume de gratuidades tem diminuído desde 2012. Vale ressaltar, entretanto, que na medida em que a qualidade do serviço prestado é incrementado, com maior penetração da rede, embarques em nível, *headways* menores e velocidades médias maiores, maior será a atratividade do sistema de transporte público frente ao privado, em especial para idosos.

Entretanto, mesmo com a baixa quebra tarifária e mesmo após a redução da produção quilométrica, a operação do sistema municipal é deficitária. Em decorrência da política tarifária de não se cobrar do usuário a integração interna, e por não repassar tal custo na tarifa dos demais passageiros, atendendo ao princípio de modicidade tarifária, a Prefeitura ressarcie as concessionárias o custo da segunda perna, o que caracteriza um subsídio ao passageiro beneficiado.

Projeta-se que em 2015, o sistema arrecade uma média mensal em torno de R\$ 14,7 MM, já levando em consideração o novo regramento que garante o não pagamento aos

estudantes, transportando cerca de 5,4 MM de passageiros por mês. Isto equivale a uma Tarifa Média Equivalente de R\$ 2,72, correspondente a uma quebra tarifária de 22% da tarifa cheia ao usuário, de R\$ 3,50.

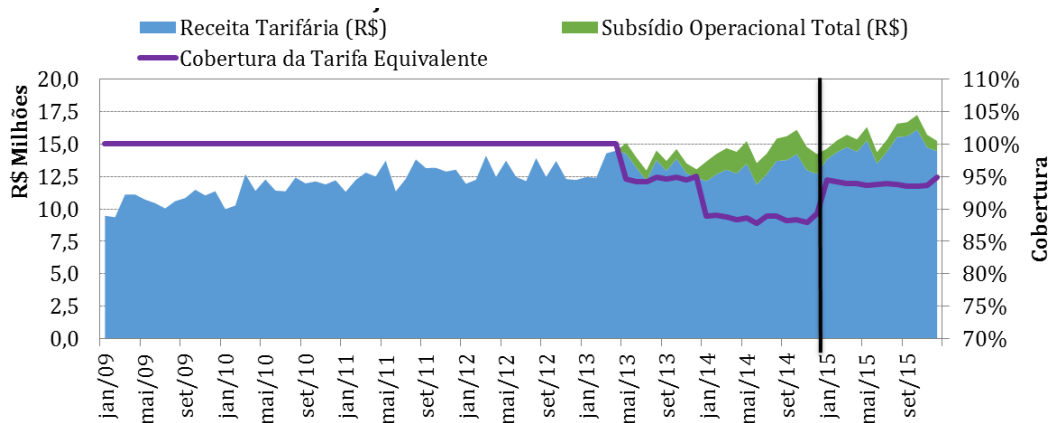
Projeção para 2015						Tarifa ao Usuário: R\$ 3,50						
Demanda Mensal Média Transportada		%	Arrecadação Média	Demanda Acum.		Tarifa Média					%	Quebra
Pagantes Inteiras	4.208.880	77,8%	R\$ 14.731.080	4.208.880	78%	R\$ 3,50					100%	-
Escolar	221.339	4,1%		4.430.219	82%		R\$ 3,33				95%	5%
Gratuitos Idosos	200.038	3,7%		4.630.257	86%			R\$ 3,18			91%	4%
Demais Gratuitos*	389.175	7,2%		5.019.432	93%				R\$ 2,93		84%	7%
Transferências Internas	387.362	7,2%		5.406.794	100%					R\$ 2,72	78%	6%
Total de Pass Transportados	5.406.794	100,0%		5.406.794	100%					R\$ 2,72	78%	0%

* inclui gratuidade para a totalidade dos estudantes

No entanto, considera-se que o valor arrecadado não será suficiente para cobrir todos os custos de operação do sistema municipal de ônibus, sendo necessário um complemento orçamentário pago diretamente pela Prefeitura referente a ressarcimento de transferências internadas. Estima-se que a Arrecadação Anual de 2015 fique em R\$ 177 MM, correspondendo a uma Cobertura Tarifária de 91,5% do custo total.

As transferências internas de passageiros pagantes não são cobradas aos usuários, sendo ressarcidas pela Prefeitura de Santo André. Com os recursos oriundos deste ressarcimento, estimados em R\$ 1,36 MM por mês, montando R\$ 16,4 MM no ano, o sistema municipal se equilibra.

EVOLUÇÃO DA COBERTURA TARIFÁRIA



Os subsídios à operação do sistema são pagos diretamente pela Prefeitura de Santo André à Associação das Empresas do Sistema de Transporte de Santo André – AESA, como responsável pela gestão da bilhetagem e da *clearing* de arrecadação das tarifas. Cabe a esta, por sua vez, repassar os valores correspondentes a cada operador, sem qualquer interferência da SA-Trans e/ou Prefeitura de Santo André.

Quanto à avaliação qualitativa de riscos, destaca-se que o desempenho financeiro de sistemas públicos de transporte coletivo são significativamente comprometidos sob cenários de estagflação, ou seja, em situações onde há aumento do nível de preços apesar de não haver crescimento econômico. Neste cenário, os custos operacionais aumentam mais que proporcionalmente em relação à receita tarifária.

Finalmente, no que tange a manutenção e conservação do viário, o Dconvias mantém um contrato de prestação de serviço, licitado a cada dois anos, o qual provê os principais recursos destinados ao recapeamento viário. Eventuais insumos adicionais necessários são contratados em licitações específicas.

O valor historicamente empenhado para manutenção e conservação de viário tem sido insuficiente para repor sua depreciação. Anualmente, a Dconvias é capaz de recapear 1% do viário do Município. O ideal, segundo o próprio Departamento, seria que fossem 10%.

Os investimentos em construção de novo viário, viadutos, pontes e passarelas são esporádicos e vinculados a captações de recursos especificamente contratados para este fim.

Apesar de ter apresentado um orçamento de quase R\$ 240 MM em 2014, o Dconvias empenhou efetivamente R\$ 45 milhões. O seu orçamento para 2015 é de R\$ 227,3 MM. Dos R\$ 45,0 MM empenhados em 2014, a folha de pagamento correspondeu a R\$ 7,0 MM (15%) e investimentos em construção e conservação de viário, viadutos e passarelas somaram R\$ 21,0 MM (47%).

7. ANEXO I - DOCUMENTOS RELACIONADOS E FONTES DE DADOS

7. ANEXO I - DOCUMENTOS RELACIONADOS E FONTES DE DADOS

- Santo André Transportes - **SA TRANS**
 - <http://www3.santoandre.sp.gov.br/portalsatrans/>
- **AESA** – Associação das Empresas do Sistema de Transporte de Santo André
 - <http://www.aesanet.com.br/>
- **Prefeitura de Santo André**
 - http://sp.transparencia.gov.br/Santo_André#
- **Prefeitura de Santo André - Demonstrativos Financeiros**
 - <http://www.lei131.com.br/portal/f?p=232:1:>
- **Secretaria de Mobilidade Urbana, Obras e Serviços Públicos;**
 - <http://www2.santoandre.sp.gov.br/index.php/2013-03-20-17-29-08/2013-03-20-17-30-14/institucional-smosp;>
- **Contrato nº CC 02/99**, entre EPT (SA-Trans) e **Consórcio Expresso Guarará**, e Termos Aditivos 1 a 4;
- **Contrato nº 006/08**, entre EPT (SA-Trans) e **Consórcio União Santo André – CUSA**, e Termo Aditivo;
- **Lei Municipal nº 9.464/13**, institui o Bilhete Único Andreense;
- **Decreto Municipal nº 16.404/13**, Regulamenta Bilhete Único Andreense;
- **Lei Municipal nº 6.715/90, Decreto Municipal nº 15.241/05 e Decreto Municipal nº 15.378/06**, que regulamentam as gratuidades no sistema público de transportes municipal;
- **Decreto nº 16.605/14 e Decreto nº 16.607/15**, que fixa a tarifa e concede gratuidade a estudante;
- **Portaria SUP 01.01.2015**, que disciplina a gratuidade aos estudantes;
- **Processo Administrativo nº 229/2015-1**, Minuta de Decreto que autoriza a gratuidade aos estudantes;
- **Decreto Municipal nº 13.803/96** – Disciplina transporte individual (táxi);
- **Lei Municipal nº 8.038/00** – Disciplina Transporte Escolar;
- **Decreto nº 14.537 – 16.107** – Disciplina Transporte Escolar;
- **Lei Federal nº 15.187/13**, permite gratuidade a maiores de 60 anos nos transportes públicos;
- **Lei Federal nº 12.587/12**, que institui as diretrizes de Política Nacional de Mobilidade Urbana.