

**Informação nº 006/14 – DIAUP/SEMAG**

Brasília, 20 de maio de 2014.

**Processo nº: 31896/13**

**Jurisdicionados:** Secretaria de Estado de Transportes do Distrito Federal e Transporte Urbano do Distrito Federal – DFTrans

**Assunto:** Auditoria Operacional para avaliar a gestão do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal, especificamente do serviço básico, modal rodoviário.

**Ementa:** Relatório de Auditoria. Avaliação da gestão do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal, especificamente do serviço básico, modal rodoviário. Análise das manifestações do gestor. Pelo encaminhamento ao Conselheiro Relator das Contas de Governo de 2013.

Senhor Diretor,

Cuidam os autos de Auditoria Operacional para avaliar a gestão do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal, especificamente do serviço básico, modal rodoviário.

Os resultados dos trabalhos realizados são apresentados no Relatório de Auditoria anexo, sugerindo seja encaminhado para apreciação do Conselheiro Relator das Contas de Governo relativas ao exercício de 2013.

À superior consideração.

**HELDER SILVÉRIO BORBA**  
ACE – Matr. 1410-2

**MARIA ANGÉLICA GONÇALVES REIS**  
ACE – Matr. 383-2

**JOSÉ HIGINO DE SOUZA**  
ACE – Matr. 662-9

De acordo.

Em \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

**HENIRDES BATISTA BORGES**  
Diretor



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
DIVISÃO DE AUDITORIA DE PROGRAMAS E DE RECURSOS EXTERNOS

Fls.:  
Proc:31896/13  
Rubrica

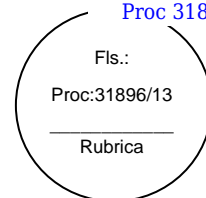


**Tribunal de Contas do Distrito Federal**  
**Secretaria Geral de Controle Externo**  
**Secretaria de Macroavaliação da Gestão Pública**  
**Divisão de Auditoria de Programas e de Recursos Externos**



## **Relatório de Auditoria**

**Auditoria Operacional para Avaliar a Gestão do  
Sistema de Transporte Público do Distrito Federal**



## RESUMO

O presente Relatório trata de Auditoria Operacional para avaliar a gestão do Sistema de Transporte Público Coletivo do DF, especificamente do serviço básico, modal rodoviário.

Os trabalhos realizados permitiram concluir que a gestão do transporte público coletivo empreendida pela DFTrans – Transporte Urbano do Distrito Federal, autarquia vinculada à Secretaria de Estado de Transportes do Distrito Federal – ST, é precária.

Verificou-se que os procedimentos adotados para definição da oferta de transporte público não são adequados, pois a referida Autarquia considera a demanda observada e não a potencial e atua de forma pontual e reativa.

A DFTrans não acompanha e não controla adequadamente o equilíbrio econômico-financeiro do STPC/DF, pois não implementou efetivamente a conta de compensação, instrumento de administração econômico-financeiro previsto para a gestão do sistema.

Também não tem capacidade de avaliar os eventuais desequilíbrios econômico-financeiros dos serviços concedidos, pois ainda não introduziu plenamente o modelo operacional tronco-alimentado, no qual foram baseadas as propostas dos operadores vencedores do Edital de Concorrência nº 01/2011 – ST, e pelo fato de não dispor de informações operacionais suficientes e confiáveis.

Problemas também foram encontrados no controle da remuneração dos concessionários e permissionários e na contabilização da movimentação desses recursos no SIAC/SIGGO.

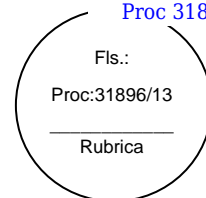
Ademais, foi constatado que ainda não ocorreu a avaliação periódica, estruturada e sistemática do desempenho operacional dos operadores do STPC/DF, em flagrante descumprimento a cláusulas contratuais e em prejuízo da promoção da qualidade.

De forma a verificar a situação do serviço de transporte público coletivo ofertado, foram feitas visitas a todos os terminais de ônibus do DF e entrevistas a usuários do STPC/DF. Como resultado, verificou-se que os terminais de ônibus não apresentam condições adequadas de conforto, segurança e acessibilidade e, na percepção dos usuários, o serviço de transporte público coletivo tem baixa qualidade.



## SUMÁRIO

<b>RESUMO.....</b>	<b>43</b>
<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>45</b>
1.1. Antecedentes .....	45
1.2. Contextualização .....	45
1.3. Aspectos Orçamentários .....	52
1.4. Fontes Normativas .....	54
1.5. Identificação do Objeto .....	56
1.6. Objetivos e Escopo da Auditoria .....	56
<b>2. METODOLOGIA .....</b>	<b>56</b>
<b>3. RESULTADOS DA AUDITORIA .....</b>	<b>58</b>
3.1. Gerenciamento da oferta de transporte público coletivo .....	58
3.2. Equilíbrio econômico-financeiro do STPC/DF e dos contratos de concessão.....	61
3.3. Controle da remuneração dos concessionários/permissionários .....	65
3.4. Avaliação de desempenho dos operadores.....	69
3.5. Qualidade do serviço de transporte público coletivo do DF .....	73
<b>4. MANIFESTAÇÃO DO GESTOR .....</b>	<b>80</b>
<b>5. CONCLUSÃO .....</b>	<b>84</b>
<b>6. PROPOSIÇÕES .....</b>	<b>85</b>
Anexo A – Matriz de Planejamento .....	87
Anexo B – Matriz de Achados .....	93
Anexo C – Relatório Fotográfico .....	101
Anexo D – Modelo de Plano de Ação DFTrans.....	133
Anexo E – Modelo de Plano de Ação ST/DF.....	136



# 1. INTRODUÇÃO

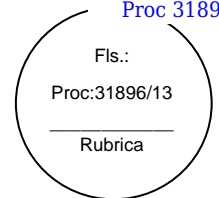
## 1.1. Antecedentes

Seguindo o Plano Geral de Ação do TCDF para 2013, ante a determinação feita pelo Relator das Contas de Governo do exercício de 2013, Conselheiro Manoel Paulo de Andrade Neto, apresenta-se, a seguir, o relatório de auditoria operacional que avaliou a gestão do transporte público coletivo do Distrito Federal, especificamente do serviço básico, modal rodoviário.

## 1.2. Contextualização

### Aspectos Gerais

2. Segundo dados do IBGE, o DF, com área de 5.787,8 km<sup>2</sup>, apresentava, em 2010, população superior a 2,5 milhões de habitantes e densidade demográfica de 444 habitantes/km<sup>2</sup>.
3. A concepção urbanística da Capital Federal, voltada para o uso de transporte individual, difere das outras cidades brasileiras, porque a malha rodoviária assume importante papel na articulação dos centros urbanos.
4. Dessa forma, o sistema viário caracteriza-se pela existência de “corredores de transporte” nas principais vias internas das cidades e pela importância das rodovias que passam pelo DF para o transporte coletivo local.
5. O Sistema Viário Urbano, condicionado pelos projetos urbanísticos das Regiões Administrativas, é caracterizado pela setorização de usos e atividades e foi dimensionado às suas funções.
6. No Plano Piloto, o sistema viário é composto principalmente por eixos longitudinais no sentido norte-sul, carecendo de eixos de ligação transversais de maior capacidade, com exceção do Eixo Monumental, o que favorece o acesso do transporte individual à área central de Brasília, gerando elevado volume de tráfego e, conseqüentemente, congestionamentos localizados.
7. No Centro Metropolitano, formado pelas cidades de Taguatinga, Ceilândia e Samambaia, o principal acesso é pela Avenida Central de Taguatinga, prolongamento da EPTG, e pela Avenida Elmo Serejo, que



tangencia a Ceilândia em sua porção sul. Nesse eixo está implantado o sistema metroviário, com traçado, alternadamente, em superfície, trincheira e túnel na Ceilândia e subterrâneo em Taguatinga.

8. A Avenida Central de Taguatinga agrega tanto o tráfego local como o tráfego de passagem de ligação com a Ceilândia, gerando condições precárias para o sistema, conflito com pedestres, congestionamentos e retardamentos.

9. A Avenida Hélio Prates apresenta-se como corredor de transporte coletivo, fazendo conexão com as Avenidas Sandu e Comercial, formando importante eixo de ligação entre Taguatinga e Ceilândia, as duas cidades mais populosas. Essas avenidas apresentam grandes interferências laterais, causando retardamentos no tráfego e refletindo negativamente na operação do transporte coletivo.

10. Levando-se em consideração as principais vias que integram a infraestrutura viária do DF e seu Entorno, sobre as quais recai a pressão do tráfego urbano, podem-se definir cinco eixos populacionais:

- Eixo Norte, composto pelas cidades de Sobradinho, Planaltina e Varjão;
- Eixo Oeste, representado pelas cidades de Taguatinga, Ceilândia, Águas Claras, Brazlândia, Samambaia e Guará;
- Eixo Sul, composto pelas cidades do Gama, Park Way e Santa Maria;
- Eixo Sudoeste, composto pelas cidades Núcleo Bandeirante, Riacho Fundo, Riacho Fundo II, Candangolândia e Recanto das Emas;
- Eixo Leste, representado pelas cidades de Lago Sul, São Sebastião, Paranoá e Itapoã; e
- Área Central, composta por Brasília, Cruzeiro, Estrutural, Lago Norte e Sudoeste/Octogonal.

11. Tem-se o total da população, por eixo, apresentado na tabela a seguir:



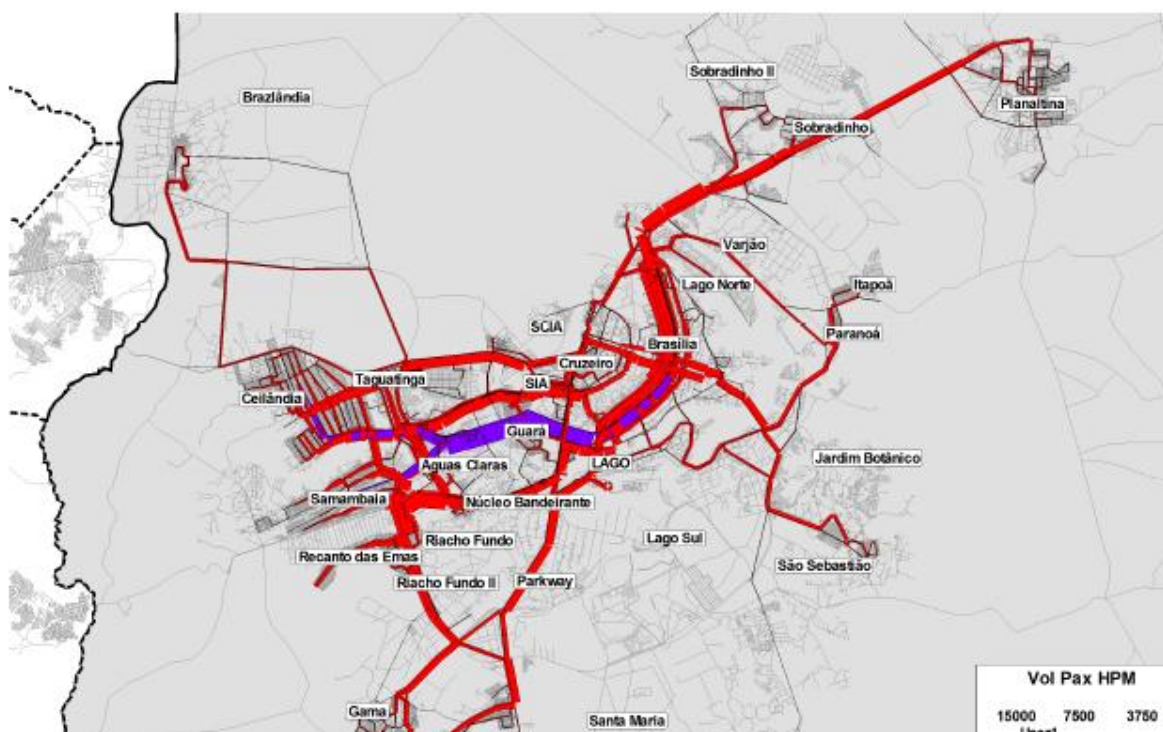
## População por Área

Área	População
Eixo Oeste	909.384
Área Central	323.866
Eixo Sudoeste	182.098
Eixo Sul	220.992
Eixo Leste	179.757
Eixo Norte	280.137

Fonte: Edital de Concorrência nº 01/2011-ST.

12. O Eixo Oeste e Área Central reúnem mais de 58% da população do DF. Em seguida, os mais populosos são os Eixos Norte e Sul.

13. Na figura abaixo, pode-se observar que os eixos viários que interligam o Plano Piloto à região Oeste apresentam os maiores volumes de passageiros, principalmente das localidades de Ceilândia, Taguatinga, Águas Claras e Samambaia.



Fonte: Edital de Concorrência nº 01/2011-ST

14. A frota de veículos do Distrito Federal possui o seguinte perfil:

**Frota no Distrito Federal**

<b>Tipo de Veículo</b>	<b>Veículos</b>
Automóvel	924.103
Caminhão	19.362
Caminhão Trator	2.294
Caminhonete	76.595
Camioneta	43.863
Micro-ônibus	4.591
Motocicleta	124.520
Motoneta	11.171
Ônibus	8.663
Trator de Rodas	503
Utilitários	9.810
Outros	20.046
<b>Total</b>	<b>1.245.521</b>

Fonte: Edital de Concorrência nº 01/2011-ST.

15. Além do número absoluto da frota mostrado acima, o Plano Diretor de Transporte Urbano e Mobilidade do DF – PDTU/DF analisou a distribuição dessa frota ao longo das Regiões Administrativas - RAs e concluiu que as localidades com maior número de domicílios que possuem automóveis são o Lago Norte, com 97,3%, o Sudoeste/Octogonal, com 92%, Brasília, com 82,8%, e Park Way, com 82,5%. Na ordem oposta está o Varjão, com 10,3%, e Itapuã, com 10,3%.

**Características do STPC/DF**

16. O Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal – STPC/DF, instituído por meio da Lei nº 4.011, de 12.09.2007, e regulamentado pelo Decreto nº 30.584, de 16.07.2009, divide o serviço básico de transporte coletivo em duas categorias ou modais: rodoviário e metroviário, que poderão operar mediante integração física, tarifária e operacional.

17. No modal rodoviário, operam os serviços Básico e Complementar, esse último para atender segmentos específicos de usuários.

18. Em 2009, segundo a DFTrans, o Serviço Básico atendia a aproximadamente 1.103.000 passageiros pagantes/dia, ou 976 mil passageiros equivalentes/dia, o que corresponde a cerca de 87% do total de passageiros do STPC/DF, tendo registrado uma produção quilométrica diária (dia útil) em torno de 886 mil quilômetros, decorrente da realização de cerca de 22 mil





viagens/dia.

19. O Serviço Básico encontra-se no momento atual em fase de transição, com os novos concessionários operando no antigo modelo operacional.

20. Esse modelo está baseado em elevado número de linhas diretas entre as localidades, atendendo principalmente a dependência das Regiões Administrativas em relação ao Plano Piloto. As viagens são quase na sua totalidade do tipo paradora, atendendo a todos os pontos de parada ao longo do itinerário.

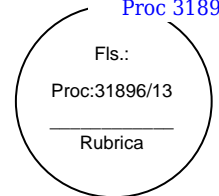
21. No modelo econômico-financeiro até então adotado, a remuneração deve ser proporcional aos custos dos serviços prestados, levando-se em consideração a receita global do sistema. Os desequilíbrios entre custos e receitas constatados nas operações das linhas devem ser compensados por meio de uma Câmara de Compensação, posteriormente transformada em Câmara de Compensação de Receitas e Créditos com a introdução do sistema integrado de transporte público.

22. Por sua vez, o modelo operacional que norteia os contratos atuais está baseado em um sistema tronco-alimentado, com integração tarifária aberta de validade temporal (duas horas). Dessa forma, as linhas alimentadoras conectam os bairros e vias de menor capacidade a um conjunto de linhas troncais, que funcionarão como corredores estruturais do sistema.

23. A matriz de integração baseia-se no pagamento de uma única tarifa nas viagens com até duas integrações (sendo apenas uma viagem de metrô), além da adoção de tarifas diferenciadas por tipo de serviço (urbano 1, 2 e 3, metropolitano 1, 2 e 3), coerente com o padrão de ocupação urbana polarizado por Brasília, em que a heterogeneidade de densidades (de empregos e residentes) demanda diferentes hierarquias de transporte coletivo para a realização de viagens.

24. As integrações intermodais serão implantadas gradualmente de modo a configurar, brevemente, o cenário de integração previsto pelo Plano Diretor de Transporte Urbano do Distrito Federal.

25. Nesse contexto, as linhas podem ser classificadas como:



I - Troncais: Linhas que interligam as Cidades-Satélites e o Plano Piloto. Operação a partir dos terminais de integração ou com captação na origem quando a demanda justificar. Podem ser:

- Troncal Curta (TC): Linhas Troncais com extensão inferior a 30 km;
- Troncal Longa (TL): Linhas Troncais com extensão igual ou superior a 30km;

II - Alimentadoras (AL): Linhas locais, internas a uma bacia, captam e/ou distribuem a demanda dos serviços troncais ou fazem o atendimento a viagens locais;

III - Intersetores (IS): Linhas internas a uma bacia que fazem o atendimento entre localidades das Cidades-Satélite.

IV - Perimetrais: Linhas que interligam lotes (bacias) fora do Plano Piloto fazem a ligação entre as localidades periféricas. Podem ser:

- Perimetral Curta (PC): Linhas Perimetrais com extensão inferior a 30 km;
- Perimetral Longa (PL): Linhas Perimetrais com extensão igual ou superior a 30 km.

26. A composição de um sistema integrado de transportes, com serviços tronco-alimentados e terminais de integração, possibilitará a racionalização da operação do serviço, com melhor aproveitamento da frota e redução de custos.

27. Para o Distrito Federal, em razão da abrangência territorial e da distribuição das linhas de desejo de viagens dos usuários, foi adotado o modelo da concessão por lotes (bacias) com as seguintes características:

- evitar a concentração de mais de 25% do sistema operado por uma mesma concessionária;
- cada lote (bacia) está localizado em áreas homogêneas sem descontinuidade física considerável;
- os serviços compartilhados entre lotes (bacias) possuem oferta distribuída proporcionalmente entre os respectivos operadores, sendo tal premissa regulamentada nos contratos de concessão para adoção no caso de criação de novas linhas ou modificação em linhas existentes, durante a concessão.

28. Para atendimento das premissas anteriores, foram adotados cinco



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
DIVISÃO DE AUDITORIA DE PROGRAMAS E DE RECURSOS EXTERNOS

Fls.:  
Proc:31896/13  
Rubrica

lotes (bacias) que abrangem as seguintes regiões:

**Regiões por Bacia**

BACIA		REGIÕES ATENDIDAS
1	Norte	Parque Nacional de Brasília, Sobradinho, Sobradinho II, Varjão, Lago Norte, Planaltina, Plano Piloto, Cruzeiro, Sudoeste/Octogonal.
2	Sudeste	Itapoã, Paranoá, Jardim Botânico, São Sebastião, Lago Sul, Candangolândia, Parkway, Santa Maria, Gama.
3	Sudoeste	Núcleo Bandeirante, Riacho Fundo, Riacho Fundo II, Recanto das Emas, Samambaia.
4	Centro-Oeste	Guará, Parkway, Águas Claras, Ceilândia (ao sul da Av. Hélio Prates), Taguatinga (ao sul da QNG11).
5	Noroeste	SAI, SCIA, Vicente Pires, Ceilândia (ao norte da Av. Hélio Prates), Taguatinga (ao norte da QNG11), Brazlândia.

Fonte: Anexo II.2 da Concorrência nº 01/2011 - Reabertura.

29. Essas cinco bacias estão distribuídas pelas empresas Piracicabana, Pioneira, URBI, Marechal e São José.

30. Cabe ressaltar que antes da implantação do novo modelo operacional, depois de realizadas as licitações para concessão dos serviços de transporte público coletivo, o GDF, em 2013, interveio na operação das empresas Viação Valmir Amaral, Rápido Veneza e Rápido Brasília do Grupo Amaral e, posteriormente, nas empresas Viação Planalto, Lotaxi e Condor do Grupo Viplan, assumindo o controle de suas linhas.

31. O GDF justificou o procedimento em vista da falta de qualidade dos serviços prestados pelas companhias e do elevado índice de reclamações dos usuários, adicionalmente às dificuldades colocadas pelas empresas para a entrada em funcionamento do novo sistema de transporte público.

32. No novo modelo econômico-financeiro, introduzido por meio do Decreto nº 33.559, de 1º de março de 2012, a remuneração de cada delegatário terá por base uma tarifa técnica, sendo o valor total devido obtido da multiplicação dessa tarifa pelo número de passageiros transportados em determinado período.

33. As tarifas técnicas dos concessionários dos lotes 1 a 5, descritos na seção anterior, advêm das propostas vencedoras do processo licitatório regido pelo Edital de Concorrência nº 01/2011-ST. Já os serviços delegados por intermédio dos processos licitatórios nºs 01 e 02/2007-ST, cujos contratos ainda se encontram em vigor, terão suas tarifas técnicas definidas pelo Poder Concedente segundo critérios previamente estabelecidos.



34. A fim de manter a equação econômico-financeira original das avenças, as tarifas técnicas serão atualizadas mediante procedimentos de reajuste, revisão e atualização de planilha tarifária, conforme o caso e o operador. Especificamente no que concerne aos concessionários do novo STPC/DF, os reajustes serão anuais, contados da data de apresentação das propostas vencedoras, ao passo que as revisões poderão ocorrer a qualquer momento, sempre que for constatado desequilíbrio entre os encargos e as receitas da concessão.

35. As receitas do Sistema integrarão uma conta de compensação, a qual se destina à consolidação e compensação dos recursos provenientes da arrecadação da tarifa usuário (valor efetivamente pago pelo usuário, que é retido pelas empresas a título de pagamento antecipado), da comercialização de créditos de viagem, do repasse de subsídio e de eventuais receitas acessórias.

36. Verifica-se, assim, que o modelo econômico-financeiro atual difere fundamentalmente do esquema remuneratório anterior, que vigorava quando da realização da Auditoria Operacional no STPC/DF em 2008 (Processo TCDF nº 17.272/2008).

### 1.3. Aspectos Orçamentários

37. A tabela a seguir sumariza a execução orçamentário-financeira dos programas e ações sob responsabilidade da Secretaria de Transportes do Distrito Federal – ST/DF, incluídas todas as suas unidades orçamentárias no quadriênio considerado, em valores nominais:

R\$ 1.000,00				
Execução Orçamentária da Secretaria de Transportes do Distrito Federal				
Ano	Dotação Inicial	Dotação Atualizada (A)	Despesa Realizada* (B)	% (B/A)
2010	848.143,14	1.445.779,42	1.007.252,75	69,67%
2011	1.407.648,14	1.788.127,83	742.489,61	41,52%
2012	1.186.776,61	1.560.047,62	933.452,83	59,83%
2013	1.811.137,18	2.339.586,02	1.642.511,31	70,21%

Fonte: Siggo.

\* A despesa realizada inclui o montante liquidado e os restos a pagar não processados inscritos ao final do exercício.

38. Considerando apenas os programas de trabalho que interessam ao objeto da auditoria em curso, tem-se que os maiores dispêndios no período



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
DIVISÃO DE AUDITORIA DE PROGRAMAS E DE RECURSOS EXTERNOS

Fls.:  
Proc:31896/13  
Rubrica

quadrienal considerado destinaram-se à construção do Veículo Leve sobre Pneus – VLP, que somou R\$ 758,0 milhões. Em seguida, vêm as despesas com a concessão de Passe Livre, tanto para estudantes quanto para portadores de necessidades especiais, tendo sido empenhados R\$ 446,1 milhões para tal fim.

39. Essas informações são sintetizadas na tabela abaixo, que mostra os gastos realizados no período 2010-2013 por agregadores:

R\$ 1.000,00

Despesa Realizada por Agregador					
Agregador	2010	2011	2012	2013	Total no período
VLP	0	5.976	134.790	617.210	757.976
Passe Livre	66.773	90.247	136.153	152.899	446.072
Implantação de corredores	197.077	2.392	3.509	0	202.979
Fiscalização DFTRANS	56	0	8	56.723	56.786
SBA	0	7.409	15.671	7.668	30.748
Construção de abrigos e terminais	3.092	0	16.062	4.041	23.196
Manutenção de abrigos e terminais	3.570	3.214	8.236	5.030	20.049
Implantação da Gestão do PTU	0	0	6.438	6.488	12.925

Fonte: Siggo.

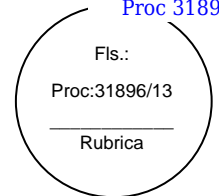
40. Registre-se o baixo nível de execução, no período entre 2011 e 2013, das iniciativas de implantação de corredores de transporte coletivo. Com efeito, em 2011, o programa de trabalho correspondente ao referido empreendimento teve execução de apenas 17,6%<sup>1</sup>. Em 2012, somente o corredor do Eixo Oeste (Linha Verde) apresentou execução, da ordem de 13,6%<sup>2</sup>. Por fim, em 2013, não foram feitos empenhos em nenhum dos Programas de Trabalhos relacionados aos diferentes eixos de transporte.

41. Cumpre apontar que os subtítulos afetos à auditoria em curso integram, em sua maioria, o Programa Temático “6216 – Transporte Integrado e Mobilidade”, em especial os objetivos específicos 1, 5 e 7, do PPA 2012-2015 (Lei nº 4.742/11). A exceção fica por conta do benefício do Passe Livre, que é pago nos Programas Temáticos “6221 – Educação Básica” e “6222 – Promoção dos Direitos Humanos e Cidadania”.

<sup>1</sup> Em 2010 e 2011, 26.782.0250.1092.0004 – Implantação do Sistema de Corredores de Transporte Coletivo do Distrito Federal.

<sup>2</sup> Em 2012 e 2013, 26.453.6216.3119.0003 – Implantação do Corredor de Transporte Coletivo do Eixo Oeste (Linha Verde).





## 1.4. Fontes Normativas

42. Quanto ao objeto da auditoria, citam-se as seguintes fontes normativas:

### *Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal*

- Lei nº 3.106, de 27 de dezembro de 2002, aprova o Código Disciplinar Unificado do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal;
- Lei nº 4.011, de 12 de setembro de 2007, dispõe sobre os serviços de transporte público coletivo integrantes do Sistema de Transporte do Distrito Federal, instituído pela Lei Orgânica do Distrito Federal e dá outras providências;
- Decreto nº 30.011, de 29 de janeiro de 2009, institui a Integração Tarifária do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal e dá outras providências;
- Decreto nº 30.584, de 16 de julho de 2009, aprova o Regulamento do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal, instituído pela Lei Orgânica do Distrito Federal;
- Decreto nº 31.083, de 25 de novembro de 2009, institui o Conselho Gestor do Sistema Integrado de Transporte do Distrito Federal, (...) e dá outras providências;
- Decreto nº 33.556, de 1º de março de 2012, dispõe sobre o encerramento das delegações precárias do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal e estabelece a garantia de continuidade na prestação dos serviços de transporte público coletivo durante o período de transição para as novas concessões;
- Decreto nº 33.559, de 1º de março de 2012, dispõe sobre a metodologia de consolidação de receitas e pagamento de remuneração dos serviços básicos rodoviários do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal e dá outras providências.

### *Instituição, Regimento e Estrutura da DFTrans*

- Decreto nº 8.043, de 19 de junho de 1984, cria o Departamento Metropolitano de Transportes Urbanos – DMTU;
- Decreto nº 23.902, de 11 de julho de 2003, altera a denominação do DMTU para Transporte Urbano do Distrito Federal;



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
DIVISÃO DE AUDITORIA DE PROGRAMAS E DE RECURSOS EXTERNOS

Fls.:  
Proc:31896/13  
Rubrica

- Decreto nº 27.660, de 24 de janeiro de 2007, aprova o Regimento da Transporte Urbano do Distrito Federal, e dá outras providências.
- Decreto nº 35.253, de 20 de março de 2014, altera a estrutura administrativa da Secretaria de Transportes do DF.

*Sistema de Bilhetagem Automática*

- Decreto nº 31.311, de 09 de fevereiro de 2010, aprova o Regulamento do Sistema de Bilhetagem Automática – SBA, do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal;
- Decreto nº 32.815, de 25 de março de 2011, dispõe sobre a assunção do Sistema de Bilhetagem Automática do Distrito Federal pela Transporte Urbano do Distrito Federal.

*Passe Livre*

- Decreto nº 31.681, de 14 de maio de 2010, dispõe sobre o Passe Estudantil nas modalidades de transporte público coletivo;
- Lei nº 4.583, de 07 de julho de 2011, altera a Lei nº 4.462, de 13 de janeiro de 2010, com as alterações introduzidas pela Lei nº 4.494, de 30 de julho de 2010, que dispõe sobre o Passe Livre Estudantil nos serviços de transporte público coletivo.

*Outros*

- Decreto nº 26.851, de 30 de maio de 2006, regula a aplicação de sanções administrativas previstas nas Leis Federais nºs 8.666, de 21 de junho de 1993 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), e 10.520, de 17 de julho de 2002 (Lei do Pregão), e dá outras providências;
- Decreto nº 29.879, de 22 de novembro de 2008, dispõe sobre a acessibilidade em pontos de parada de transporte coletivo e dá outras providências;
- Lei nº 4.566, de 04 de maio de 2011, dispõe sobre o Plano Diretor de Transporte Urbano e Mobilidade do Distrito Federal – PDTU/DF e dá outras providências;
- Decreto nº 33.557, de 1º de março de 2012, altera o Regulamento do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal, aprovado pelo Decreto nº 30.584, de 16 de julho de 2009, o Regulamento do Sistema de Bilhetagem Automática do STPC/DF, aprovado pelo Decreto nº 31.311, de 09 de fevereiro de 2010, e dá outras providências.



## 1.5. Identificação do Objeto

43. O objeto da presente auditoria é a gestão do Transporte Público Coletivo do Distrito Federal, especificamente do serviço básico, modal rodoviário.

## 1.6. Objetivos e Escopo da Auditoria

### Objetivo Geral

44. O objetivo geral da auditoria é avaliar a capacidade do GDF de gerir o novo sistema de transporte público coletivo, o qual está sendo implantando pelo Governo do Distrito Federal em face das licitações havidas nos exercícios de 2012 e 2013, que prevê a introdução do novo modelo operacional tronco-alimentado, o qual funcionará com linhas alimentadoras que conectam bairros e vias de menor capacidade a um conjunto de linhas troncais, responsáveis por serem os corredores estruturais do sistema.

### Objetivos Específicos

45. O objeto geral desdobra-se nos seguintes objetivos específicos:

**1ª Questão:** A DFTrans gerencia adequadamente a oferta de transporte público coletivo com base na variação da demanda?

**2ª Questão:** A DFTrans acompanha e avalia adequadamente o equilíbrio econômico-financeiro do STPC/DF e dos seus operadores?

**3ª Questão:** A DFTrans controla adequadamente a remuneração dos concessionários/permissionários do STPC/DF?

**4ª Questão:** A DFTrans avalia adequadamente o desempenho dos serviços prestados pelos operadores do STPC/DF de modo a garantir a qualidade?

**5ª Questão:** Qual a qualidade do serviço de transporte público coletivo oferecido aos usuários?

### Escopo

46. A auditoria tem como escopo a gestão do transporte público coletivo empreendida pelos órgãos do GDF no exercício de 2013.

## 2. METODOLOGIA

47. Foram realizadas entrevistas a gestores e avaliados documentos



produzidos pela DFTrans em virtude de solicitações da equipe de auditoria e de diligências em outros processos que tramitam no TCDF.

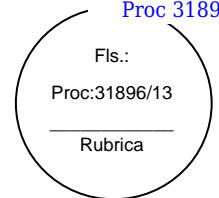
48. No que diz respeito à avaliação das condições dos terminais de ônibus, optou-se por realizar visitas *in loco* em caráter de censo, utilizando-se *check list* previamente elaborado e testado, os quais foram preenchidos pela equipe de auditoria. Dessa forma, foram visitados todos os 28 terminais de ônibus no período de 19.02.2014 a 14.03.2014, inexistindo erro amostral.

49. Em relação à pesquisa com usuários do transporte coletivo no DF para avaliação de aspectos da qualidade do serviço oferecido pelo GDF, trabalhou-se com uma amostragem probabilística, adotando-se a amostra aleatória sistemática que é uma variação da amostra aleatória simples. Para tanto, em função do tamanho do universo populacional, foi considerada amostra com base em população infinita para maior fidedignidade dos resultados. O tamanho da amostra foi calculado para um nível de confiança de 95% e uma margem de erro de 2,5%.

50. A coleta de dados foi feita em pontos de ônibus do terminal rodoviário do Distrito Federal, considerando-se como conjuntos amostrais as pessoas que se encontravam nas filas das diversas linhas de ônibus no momento da pesquisa. A escolha das pessoas a serem abordadas seguiu procedimento aleatório padrão, considerando-se o total de pesquisas a realizar, o número de pessoas na fila e o respectivo intervalo amostral, sendo estabelecido que para maior fidedignidade das informações prestadas esse intervalo amostral não poderia ser inferior a três pessoas, para que um respondente não ouvisse as respostas dadas pelo respondente anterior.

51. A percepção dos usuários da qualidade do STPC/DF quanto ao conforto, à lotação, à confiabilidade, à acessibilidade e à frequência de atendimento do serviço de transporte público foi aferida pela aplicação de questionário a 404 usuários na Rodoviária do Plano Piloto nos dias 12 e 13.03.2014.

52. Note-se que, apesar de a pesquisa ter sido realizada em período de transição entre os modelos operacionais, os quesitos avaliados não deveriam sofrer influência dessa mudança, pois a dinâmica anterior continua vigente e medidas mitigadoras de eventuais problemas poderiam ser aplicadas pelo gestor para evitar a queda da qualidade dos serviços durante o período de



transição. Ademais, como houve uma renovação da frota, muitos dos problemas do sistema anterior deveriam ter sido sanados.

53. O ponto que sofreria forte impacto do momento de transição é o tempo de viagem, aumentado em várias linhas pelo transtorno acarretado pelas obras de infraestrutura viária. Esse quesito, entretanto, não foi avaliado.

### **3. RESULTADOS DA AUDITORIA**

#### **3.1. Gerenciamento da oferta de transporte público coletivo**

##### ***Questão de Auditoria***

*A DFTrans gerencia adequadamente a oferta de transporte público coletivo com base na variação da demanda?*

##### ***Resposta à questão de auditoria***

*Os procedimentos adotados pela DFTrans não garantem a adequada definição da oferta de transporte público coletivo.*

##### **3.1.1. Critérios**

- Deve haver normatização sobre forma e periodicidade de captação/coleta de dados da demanda dos usuários.
- Gestor deve coletar dados de forma e em periodicidade aceitáveis.
- Gestor deve processar os dados coletados sobre a demanda.
- Gestor deve definir e manter atualizada a oferta de transporte em consonância com a variação da demanda (observada e potencial).

##### **3.1.2. Análises e Evidências**

54. Segundo informação fornecida pela DFTrans, não existe, no âmbito da Jurisdicionada, normatização que estabeleça forma e periodicidade para as pesquisas de demanda.

55. A relação entre demanda por deslocamento e oferta de transporte público é questão central no planejamento de um sistema de transporte público coletivo. Dimensionar corretamente a demanda em seus aspectos espacial e temporal, inclusive no que se refere à sua variação ao longo do dia, é atividade prévia e de fundamental importância para a definição da oferta.

56. Diante disso, tão importante quanto à determinação inicial da





demanda é o acompanhamento, por parte do órgão gestor do sistema, de sua evolução, de modo a possibilitar ajustar a programação operacional a eventuais novas necessidades de locomoção da população.

57. A forma e a periodicidade adotadas são limitadas. A quase totalidade das pesquisas empreendidas pela Autarquia é motivada por reclamações de usuários, submetidas diretamente pelos usuários ou por meio de lideranças locais ou associações de moradores, o que restringe o campo de atuação da DFTrans às pessoas que já utilizam o sistema e que conhecem, de antemão, os canais institucionais de reclamação, ou àqueles que podem contar com a interveniência de terceiros.

58. A esse respeito, com base nas visitas feitas a terminais de ônibus, cabe ressaltar a ausência, nos 28 terminais que de fato servem de ponto de embarque e desembarque de passageiros, de informações ostensivas sobre o órgão para o qual devem ser encaminhadas denúncias ou reclamações. Esse fato torna mais evidente as limitações da abordagem adotada pela DFTrans para cuidar do tema.

59. A DFTrans informou que recorre frequentemente às informações constantes do TDMAX, do Sistema de Bilhetagem Automática – SBA. Contudo, devido à falta de confiabilidade de tais registros, o órgão gestor lança mão de pesquisas de campo e embarcada, por meio das quais avalia, *in loco*, cumprimento de horários, duração de viagens, lotação de veículos, entre outros.

60. Dessa forma, após avaliar os pleitos dos usuários mediante os procedimentos listados acima, os analistas da Autarquia podem considerá-los procedentes ou improcedentes. Ao considerarem procedente um determinado pleito, sugerem encaminhamentos que incluem, em regra, ajustes na programação operacional ou a intensificação da fiscalização. Tais sugestões, feitas em despachos, são encaminhadas aos níveis hierárquicos superiores para apreciação e deliberação, podendo resultar na emissão de ordens de serviço para implantação das mudanças.

61. Conforme informado pela Autarquia, os resultados das pesquisas realizadas e as alterações operacionais sugeridas e adotadas não são consolidados em relatórios periódicos. As informações geradas e as ações empreendidas para tal fim são consideradas apenas pontualmente, em um



contexto onde a DFTrans se limita a atuar reativamente, quando provocada pelos usuários.

62. A DFTrans não realiza pesquisas “macro” e não conta com metodologia para proceder à busca ativa da demanda potencial do STPC/DF, fazendo tão somente levantamentos pontuais em resposta a solicitações esporádicas.

### **3.1.3. Causas**

63. A auditoria identificou como causa o fato de a DFTrans não exercer plenamente suas competências regimentais para definição da oferta de transporte público.

64. Para tanto, citam-se, abaixo, dispositivos do Regimento Interno da Autarquia, aprovado pelo Decreto nº 27.660/07:

*“Art. 19. À Gerência de Planejamento e Projetos, unidade orgânica executiva diretamente subordinada à Diretoria Técnica, compete:*

*...*

*II – desenvolver estudos para caracterização da demanda, definição do nível de serviço e especificação da oferta de transporte público coletivo no Distrito Federal;*

*...*

*Art. 20. À Gerência de Programação e Monitoramento, unidade orgânica executiva diretamente subordinada à Diretoria Técnica, compete:*

*I – elaborar a programação da operação de linhas do transporte público coletivo, compreendendo a definição de itinerários, tabelas horárias, tempos de percurso e especificação e dimensionamento da frota, de acordo com as características da demanda;”*

### **3.1.4. Efeitos**

65. Como efeito, citam-se a insatisfação dos usuários do serviço pelo elevado tempo de espera e pela lotação excessiva dos veículos, assim como a falta de atratividade do STPC/DF.

### **3.1.5. Recomendações**

66. Sugere-se recomendar à DFTrans o estabelecimento de mecanismos, em bases técnicas, que garantam o acompanhamento periódico da demanda (real e potencial) e a definição e atualização tempestiva da oferta



de transporte público coletivo.

### 3.1.6. Benefícios Esperados

67. Espera-se que o estabelecimento desses mecanismos possa implicar menor tempo de espera nas paradas e ônibus menos lotados.



Figura 1 - Rodoviária do Plano Piloto.

## 3.2. Equilíbrio econômico-financeiro do STPC/DF e dos contratos de concessão

### Questão de Auditoria

*A DFTrans acompanha e avalia adequadamente o equilíbrio econômico-financeiro do STPC/DF e dos contratos de concessão?*

### Resposta à questão de auditoria

*A DFTrans não implementa adequadamente os instrumentos previstos para a gestão econômico-financeira do STPC/DF.*

*A DFTrans não tem capacidade de acompanhar e avaliar eventuais desequilíbrios econômico-financeiros dos contratos de concessão.*

### 3.2.1. Critérios

- Gestor deve acompanhar a situação econômico-financeira do STPC/DF por meio da Conta de Compensação (art. 21, incisos I, VII e X, do



Decreto nº 27.660/07<sup>3</sup>).

- Gestor deve identificar as situações que afetam o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão e processar adequadamente as revisões de tarifas técnicas (Cláusula XVII, item 6, do contrato de concessão<sup>4</sup>).

### 3.2.2. Análises e Evidências

68. A equipe de auditoria, em análise de despachos em processos em que foram apresentados pedidos de reajuste de tarifas técnicas dos operadores<sup>5</sup>, verificou que a Gerência de Custos e Tarifas da DFTrans não tem condições de se pronunciar sobre o equilíbrio financeiro da Conta de Compensação, instrumento de administração financeira dos novos contratos de concessão, tendo alegado naquela oportunidade que:

- os recursos necessários para o pagamento dos operadores não estão consolidados nessa Conta;
- não existe sistema que a controle, nem relatórios que informem suas movimentações;
- desconhece unidade dentro da estrutura organizacional da DFTrans com competência para gerenciá-la; e
- não há possibilidade de avaliar o equilíbrio econômico-financeiro do STPC/DF sem que haja a conversão para remuneração por tarifa técnica dos permissionários dos certames de n<sup>os</sup>. 01 e 02/2007-ST/DF (art. 2º do Decreto nº 33.599/12), a qual tem reflexos diretos e significativos na composição de recursos da Conta de Compensação.

69. Ademais, o TCDF, por meio do Processo nº 17272/08, com base

<sup>3</sup> Art. 21. À Gerência de Custos e Tarifas, unidade orgânica executiva diretamente subordinada à Diretoria Técnica, compete:

I – desenvolver estudos para subsidiar a fixação das tarifas, buscando assegurar equilíbrio entre receitas e despesas;

...

VII – acompanhar e analisar, periódica e sistematicamente, o desempenho econômico-financeiro do Sistema de Transporte Público Coletivo e da Câmara de Compensação de Receitas e Créditos;

...

X – acompanhar, periódica e sistematicamente, a evolução do volume de gratuidades e de descontos tarifários concedidos, e seu impacto sobre o equilíbrio econômico-financeiro do sistema;

<sup>4</sup> CLÁUSULA XVII - Da Revisão da TARIFA

1. A TARIFA TÉCNICA será revisada, a qualquer momento, para restabelecer a equação originária entre os encargos da CONCESSIONÁRIA e as receitas da concessão, formada pelas regras do presente CONTRATO e do Edital de Licitação, bem como pelas planilhas apresentadas na PROPOSTA FINANCEIRA vencedora da licitação, sempre que ocorrerem quaisquer situações que afetem o equilíbrio econômico-financeiro da concessão.

<sup>5</sup> Processos GDF 090.001.284/2013 e 090.001.620/2013



em auditoria feita pela CGDF – Relatório de Auditoria Especial nº 02/10 – DIRAD-CONT, verificou que a DFTrans não implementou adequadamente os instrumentos de administração financeira do STPC/DF, pois a Câmara de Compensação – CC e a Câmara de Compensação de Receitas e Créditos-CCRC de fato nunca existiram efetivamente.

70. Nesse aspecto, vale trazer à baila excerto do Ofício nº 483/2013, do Diretor-Geral da DFTrans, de 01.07.13, em resposta à diligência desta Corte de Contas no âmbito do Processo – TCDF nº 17272/08, quanto à necessidade de operacionalizar processo único de coleta de dados gerados no STPC e passar a usar os dados do SBA como meio de controlar as informações geradas no STPC:

*“Quanto a essa medida, que, aliás é essencial para que finalmente venha a funcionar a CCRC, ela vem sendo considerada como prioridade nos últimos semestres. O fato é que esta Assessoria Jurídico-Legislativa, **ciente da ausência de funcionamento dessa Câmara, que é figura relevante no equilíbrio do cenário do transporte público coletivo do Distrito Federal**, inclusive tomando notícia do relatório de auditoria sobre o qual ora se debruça, veio adotando medidas para o efetivo cumprimento do que foi requisitado a esta Autarquia, com relação à matéria.”*

71. Quanto ao equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão, a presente auditoria concluiu que a DFTrans não tem condições de avaliar a pertinência dos pedidos de revisão de tarifa técnica, pois não dispõe de informações suficientes e confiáveis quanto ao número de passageiros transportados e à quilometragem efetivamente cumprida pelas concessionárias.

72. Esses dados são originados nos sistemas do SBA, cuja fragilidade e confiabilidade já foram questionadas pelo TCDF no Processo nº 12102/12, dificuldades essas ressaltadas por parte de servidores da DFTrans em entrevistas realizadas com estes em 05.12.2013, 10.12.2013 e 19.03.2014.

73. Especificamente no que se refere à quilometragem, a alternativa prevista para conseguir tais informações está na implantação do Sistema de Supervisão Operacional – SSO, a qual ainda não foi efetivada.

74. Por ora, a DFTrans, por meio do Centro de Monitoramento





Operacional Provisório – CMOP, que funciona de maneira precária com sistema emprestado e não homologado, faz o monitoramento de algumas poucas linhas para servir de piloto para um sistema definitivo.

75. Essa situação impede o órgão gestor de utilizar as informações geradas nesse monitoramento para decidir os processos de revisão de tarifa técnica.

76. Ademais, o GDF não previu situações que poderiam afetar o equilíbrio econômico-financeiro dos serviços concedidos. Isso porque a área de transporte do DF não providenciou tempestivamente a adaptação dos terminais de ônibus existentes, tampouco procedeu à construção de novos, conforme verificado pela equipe de auditoria em visita a essas edificações.

77. Ausente esse elemento de infraestrutura, resta comprometida a entrada em funcionamento das linhas troncais e alimentadoras que caracterizam o novo modelo operacional pretendido.

78. O GDF também não estabeleceu, no Edital de Concorrência nº 01/2011 – ST, a forma de operação e de remuneração dos novos concessionários no período de transição, a vigorar entre a assunção dos serviços pelas operadoras e a implantação definitiva do modelo tronco-alimentado previsto.

79. Nesse contexto, vale ressaltar que o pedido de revisão de tarifa técnica apresentado pela Viação Pioneira faz referência a desequilíbrios econômico-financeiros que teriam sido decorrentes da operação das ordens de serviços determinadas pela DFTrans, as quais mostraram-se com características muito diferentes das licitadas.

### **3.2.3. Causas**

80. Como causa para a impossibilidade de se pronunciar sobre o equilíbrio do STPC/DF, tem-se que DFTrans não exerce plenamente suas competências regimentais no que concerne à gestão financeira do referido Sistema (arts. 3º, incisos IX e X, do Regimento Interno da DFTrans).

81. Quanto à incapacidade de avaliar o equilíbrio dos contratos de concessão, destacam-se os procedimentos de renovação da frota e de concessões de serviço de transporte público de maneira descompassada e sem os requisitos necessários, sem que fossem implementadas as estruturas



físicas e tecnológicas necessárias para atender as mudanças pretendidas.

#### **3.2.4. Efeitos**

82. Como possíveis efeitos, a equipe de auditoria destacou:

- impossibilidade de avaliação da necessidade de alteração dos valores da tarifa cidadão em decorrência de pedidos de reajustes e revisões de tarifas técnicas;
- possibilidade de descontrole econômico-financeiro e de geração de passivos financeiros para o GDF;
- comprometimento da transparência da gestão econômico-financeira do STPC/DF;
- piora da qualidade dos serviços oferecidos, em prejuízo aos usuários.

#### **3.2.5. Recomendações**

83. Sugere-se recomendar à DFTrans o fiel cumprimento de competências regimentais, em especial o art. 21, incisos I, VII e X, do Decreto nº 27.660/07, que trata do acompanhamento do desempenho econômico-financeiro do Sistema de Transporte Público Coletivo do DF.

84. Sugere-se, também, à Secretaria de Transportes e à DFTrans que implementem as estruturas físicas (terminais) e tecnológicas (ITS, SSO, SITU) previstas para o adequado gerenciamento do STPC/DF.

#### **3.2.6. Benefícios Esperados**

85. Espera-se com as recomendações sugeridas a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do STPC-DF e dos contratos de concessão, a observância da modicidade tarifária e a melhoria da qualidade dos serviços prestados.

### **3.3. Controle da remuneração dos concessionários/permissionários**

#### **Questão de Auditoria**

*A DFTrans controla adequadamente a remuneração dos concessionários/permissionários do STPC/DF?*

#### **Resposta à questão de auditoria**

*A DFTrans remunera os operadores com base em dados não confiáveis e não contabiliza a movimentação dos recursos do STPC/DF.*



### 3.3.1. Critérios

- Gestor deve ter acesso amplo e tempestivo aos dados operacionais e financeiros relativos ao STPC/DF.
- Gestor deve avaliar a integridade e a fidedignidade dos dados operacionais e financeiros do STPC/DF.

### 3.3.2. Análises e Evidências

86. As atividades do Sistema de Bilhetagem Automática - SBA<sup>6</sup> consistem no processamento dos dados operacionais e financeiros, na administração dos cadastros e na geração, distribuição e comercialização de cartões e créditos de viagens. Depois de sua implantação, as informações advindas de sua operação passaram a ser o principal instrumento de controle da demanda e da oferta de transporte público coletivo do DF, bem como dos custos e das receitas do STPC/DF.

87. A equipe de auditoria verificou que, muito embora a DFTrans, por meio do Decreto nº 32.815/12<sup>7</sup>, tenha assumido a prestação dos serviços e o exercício das competências anteriormente sob responsabilidade da Fácil, antiga operadora desse serviço, o SBA segue sendo uma entidade apartada do órgão gestor, inclusive em termos espaciais. Com efeito, são poucos os servidores da DFTrans que trabalham nessa unidade, uma vez que empresas terceirizadas realizam os serviços de coleta e processamento de dados e de comercialização de cartões e créditos de viagem.

88. Reforça esse diagnóstico o pronunciamento do Diretor-Geral da

---

<sup>6</sup>Art. 1º. O Sistema de Bilhetagem Automática do Distrito Federal – SBA/DF é constituído por equipamentos de validação de cartões inteligentes, sem contato, recarregáveis, com créditos de viagem, instalados nos veículos do STPC/DF e nas estações do METRÔ/DF, e por subsistemas de operação, de coleta e transmissão de dados, de comercialização de cartões e créditos de viagem e de controle de receitas e créditos, visando:

I - integrar o serviço básico do STPC/DF através da utilização de cartão, sem contato, de crédito temporal, que permita o transbordo intra e intermodal, dos modais rodoviário e ferroviário, com ou sem complementação tarifária;

II - propiciar o controle numérico dos passageiros transportados, classificados por categoria, de modo que todos os Usuários sejam contabilizados pelos validadores instalados nos ônibus, terminais e estações;

III - aferir o cumprimento das especificações de operação do serviço e obter os dados operacionais necessários para o cálculo da remuneração dos serviços prestados pelos Operadores Públicos e Privados;

IV - permitir uma coleta de dados automatizada que subsidie o planejamento do STPC/DF e a programação dos serviços.

<sup>7</sup> Decreto nº 32.815/2012, dispõe sobre a assunção do Sistema de Bilhetagem Automática pela DFTrans.



Autarquia, que informa no Ofício nº 232/2014 – GAB/DFTrans, de 13.02.2014, no âmbito do Processo – TCDF nº 12102/12, que está em fase final de elaboração uma minuta de regimento interno que prevê, expressamente, a incorporação do SBA à estrutura orgânica da DFTrans.

89. Os dados do Sistema de Bilhetagem Automática – SBA são essenciais para realizar os pagamentos aos operadores do STPC/DF. A DFTrans tem acesso aos dados de bilhetagem e viagens produzidos pelo SBA, no entanto, esses dados ainda não são processados diretamente pela DFTrans porque o sistema TDMAX da SBA não compartilha informações com o Sistema de Informação do Transporte Público Coletivo – SIT da DFTrans.

90. Vale ressaltar, ainda, a carência de recursos humanos e materiais próprios da DFTrans para analisar e criticar os dados produzidos pelo SBA, segundo relatado pela equipe de servidores da Autarquia em apreço.

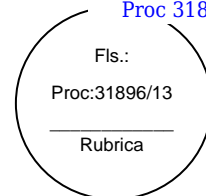
91. Apesar dessas dificuldades, não se tem conhecimento de que tenha havido auditorias no SBA para verificar a integridade dos dados operacionais e a confiabilidade dos sistemas e relatórios, nos termos dos artigos 28 a 34 da Lei nº 4.011/07, do art. 44 do Decreto nº 31.311/10 e dos artigos 65 a 76 do Decreto nº 30.584/09.

92. A Autarquia formou tão-somente uma comissão de auditoria que tem por finalidade avaliar os procedimentos e prazos para os repasses às operadoras do transporte público coletivo do DF dos valores de subsídios previstos nas Leis nºs 4.582 e 4.583/2011 (PNE e PLE).

93. Conclui-se, assim, que os controles utilizados na gestão financeira do STPC/DF são frágeis, podendo comprometer o correto processamento da remuneração dos operadores do STPC/DF.

94. Constatou-se, também, que a transparência e o controle dos procedimentos afetos à remuneração dos operadores ficam prejudicados, pois não há contabilização no sistema SIAC/SIGGO das movimentações financeiras dos recursos do STPC/DF que estão sob sua guarda e controle (adiantamentos decorrentes de recebimento em espécie bem como créditos adquiridos e resgatados de Cartão Cidadão e Vale Transporte).

95. Por sua vez, os repasses para pagamento dos subsídios relativos a PNE e PLE são empenhados, liquidados, pagos e contabilizados como despesa pública. Todavia, os credores não são as empresas concessionárias e



sim o próprio BRB.

96. A situação poderia ser corrigida por meio da criação de contas de controle para contabilização da movimentação desses recursos no sistema de administração financeira do DF – SIAC/SIGGO, de forma a dar pleno cumprimento aos preceitos insculpidos no art. 93 da Lei nº 4320/64, que assim dispõe:

*“Art. 93. Todas as operações de que resultem débitos e créditos de natureza financeira, não compreendidas na execução orçamentária, serão também objeto de registro, individualização e controle contábil.”*

97. Relativamente aos subsídios, a equipe de auditoria entende que a despesa pública deveria ter como credor os próprios operadores.

### **3.3.3. Causas**

98. Como causa, aponta-se o fato de a DFTrans não exercer plenamente suas competências regimentais na realização de auditorias técnicas nos delegatários (art. 3º, incisos I, II e IXX, do Regimento Interno da DFTrans), de modo a dispor de dados confiáveis no SBA.

### **3.3.4. Efeitos**

99. Como efeitos, vale citar a possibilidade de ocorrência de fraudes e de pagamentos indevidos aos operadores, bem como a dificuldade de fiscalização pelos Controles Interno e Externo.

### **3.3.5. Recomendações**

100. Sugere-se recomendar à DFTrans que exerça o efetivo controle dos dados operacionais do SBA, integrando aos sistemas de gestão do Transporte Público Coletivo do DF.

101. Faz-se necessário, também determinar à DFTrans que:  
i) contabilize em contas do sistema de compensação as movimentações financeiras relativas a adiantamentos decorrentes de recebimento em espécie, bem como a créditos adquiridos e resgatados de Cartão Cidadão e Vale Transporte; e ii) faça o pagamento relativo ao acerto das despesas com subsídios de PNE e PLE diretamente para as empresas delegatárias.

### **3.3.6. Benefícios Esperados**

102. Espera-se a diminuição da possibilidade de ocorrência de fraudes e a implementação de elementos que permitam uma melhor fiscalização pelos





Controles Interno e Externo.

### **3.4. Avaliação de desempenho dos operadores**

#### **Questão de Auditoria**

*A DFTrans avalia adequadamente o desempenho dos serviços prestados pelos operadores do STPC/DF de modo a garantir a qualidade?*

#### **Resposta à questão de auditoria**

*Não há avaliação periódica, estruturada e sistemática do desempenho operacional dos concessionários e permissionários do STPC/DF.*

#### **3.4.1. Critérios**

- Gestor deve processar tempestivamente e de forma adequada os dados operacionais do STPC/DF.
- Gestor deve apurar adequada e tempestivamente os IQTs.
- Gestor deve divulgar periodicamente o desempenho dos operadores e das notas de referência com base nos critérios e parâmetros estabelecidos.

#### **3.4.2. Análises e Evidências**

103. O Anexo VI do Edital de Concorrência nº 01/2011 da Secretaria de Transportes disciplina a forma de acompanhamento e controle da qualidade do serviço básico do STPC/DF. Segundo esse documento, o Sistema de Controle da Qualidade do Serviço Básico do STPC/DF constitui elemento de gestão dos serviços e da relação contratual estabelecida com as concessionárias e tem como objetivos:

- apurar, através de um conjunto de indicadores, o grau de qualidade do serviço de transporte coletivo, permitindo a orientação de ações operacionais e de planejamento para a superação das principais deficiências observadas;
- apurar o desempenho das concessionárias em cada período, mediante a transformação dos valores obtidos dos vários indicadores em uma nota de referência, de fácil identificação e acompanhamento;
- estimular a melhoria contínua dos serviços por parte das concessionárias; e
- servir de processo e parâmetro para a avaliação da qualidade do serviço e para a priorização da melhoria contínua dos serviços.



104. São os seguintes indicadores, os quais expressam aspectos operacionais do STPC/DF:

- **Indicador 1** – Grau de variação dos intervalos nos pontos terminais;
- **Indicador 2** – Grau de falhas de veículo em operação;
- **Indicador 3** – Grau de cumprimento de viagens;
- **Indicador 4** – Grau de reclamações dos usuários sobre os serviços;
- **Indicador 5** – Grau de ocorrência de acidentes de trânsito;
- **Indicador 6** – Grau de ocorrência de irregularidades de trânsito;
- **Indicador 7** – Grau de reprovação de veículos em vistorias programadas pelo Poder Concedente; e
- **Indicador 8** – Grau de limpeza dos veículos.

105. Para tanto, foram fixados os seguintes valores de referência:

Indicador	Unidade	Valor Max.	Nota 1	Valor Min.	Nota 2	Peso (%)
1	%	20	0	2	100	15
2	Quebras/veículo	1,1	0	0,7	100	10
3	%	98	100	90	0	25
4	Reclamação/Passageiro Transportado Mês	10	0	2	100	10
5	Acidentes/Veículo	0,03	0	0,01	100	10
6	Infrações/Veículo	0,15	0	0,05	100	10
7	%	0,10	0	0,02	100	10
8	Notificações/Veiculo	0,20	0	0,05	100	10

Fonte: Anexo VI da Concorrência nº 01/2011.

106. O Índice de Qualidade do Serviço Básico do STPC/DF – IQT é a média ponderada dos indicadores acima descritos, considerados os pesos da tabela anterior. A metodologia de implantação do IQT prevê sua divulgação para o público a cada seis meses indicando o índice para cada concessionária. O cálculo do IQT será mensal e analisada a média alcançada em cada semestre.

107. As metas da concessão prevêm que, nos primeiros quatro semestres de operação, o IQT não poderá ser inferior a 80%. Se isto ocorrer, a Concessionária deverá passar por auditoria técnico-operacional para análise e revisão de seus procedimentos operacionais. Caso haja duas reincidências, durante esse período, será instaurado processo administrativo de aplicação da penalidade de caducidade da Concessão nos termos do artigo 38 da Lei nº 8.987/95, podendo culminar na abertura de novo procedimento licitatório para operação dos serviços.

108. A equipe de auditoria verificou que se encontram em estágio



inicial as tratativas para estabelecer e implementar metodologia de apuração dos indicadores de qualidade – IQTs definidos nos novos contratos de concessão de serviço de transporte público coletivo.

109. Os principais indicadores poderiam ser calculados diretamente utilizando-se os dados gerados pelo Sistema de Supervisão Operacional – SSO, estrutura físico-operacional que possibilitará o gerenciamento, coordenação e fiscalização da gestão do STPC/DF. Tal Sistema deverá receber, a intervalos regulares de tempo, dados dos módulos de apoio à operação instalados nos ônibus da nova frota, tais como localização georreferenciada do veículo e velocidade instantânea.



*Figura 2 - Módulo de apoio à operação instalado em ônibus da Viação Piracicabana.*

110. Apesar de previsto no Anexo II.7 do Edital antes mencionado, esse Sistema ainda não foi posto em operação pela DFTrans. Não existe solução de TI contratada e homologada para tal fim e o órgão gestor limitava-se, até o final de janeiro de 2014, a operar um centro provisório (CMOP), no qual supervisionava, com software “emprestado”, as informações enviadas pelos módulos de apoio à operação de 12 linhas escolhidas entre as que movimentam maior número de passageiros.

111. Nesse sentido, vale destacar ponderações feitas pelo Diretor-Geral da Autarquia no Ofício nº 232/2014-GAB/DFTRANS, de 13 de fevereiro de 2014, no âmbito do Processo nº 12102/2012:



*“Não é a situação mais confortável, motivo pelo qual implantamos o Centro de Monitoramento Operacional Provisório – CMOP no âmbito desta Autarquia.*

*Por oportuno, importante dizer que nas próximas semanas, iremos publicar Edital para fins de licitação de empresa a disponibilizar tecnologia do Sistema de Controle com o intuito de institucionalizar o CMOP no Centro de Supervisão Operacional nesta Autarquia a fim de promover uma eficiente, eficaz e efetiva gestão do Sistema de Transporte Público do Distrito Federal.”*

112. Na sequência, no mesmo documento, o Diretor-Geral da Autarquia arremata:

*“...a razão é simples: promover o cumprimento de condicionantes previstas no Edital de Concorrência nº 01/2011, a incluir, por certo, o controle da qualidade do serviço básico rodoviário, onde são definidos os seguintes indicadores (...)*

*Logo, a implementação do Centro de Supervisão Operacional contribuirá, significativamente, com o efetivo acompanhamento, monitoramento e supervisão da nova frota.”*

113. Dessa forma, o Diretor-Geral da DFTrans confirma que a supervisão operacional dos veículos é, por ora, feita de forma improvisada (como visto anteriormente, com software emprestado e abrangendo apenas umas poucas linhas), sendo preciso contratar empresa para fornecer a tecnologia do centro de supervisão definitivo.

### **3.4.3. Causas**

114. Como causas, a auditoria achou:

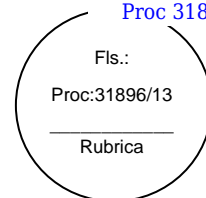
- execução dos contratos de concessão de maneira descompassada e sem os requisitos necessários para a apuração dos indicadores de qualidade; e
- lentidão do órgão gestor em implementar os instrumentos necessários para apuração de indicadores de qualidade.

### **3.4.4. Efeitos**

115. Como efeitos, pode-se citar o descumprimento de cláusulas dos contratos de concessão pelo GDF (Anexo VI do Edital de Concorrência nº 01/2011 – ST) e a impossibilidade de corrigir e melhorar aspectos da qualidade do STPC/DF.

### **3.4.5. Recomendações**

116. Sugere-se à DFTrans implementar os instrumentos gerenciais,



metodológicos e tecnológicos necessários para o efetivo cumprimento dos contratos de concessão.

#### **3.4.6. Benefícios Esperados**

117. Espera-se, com essa recomendação, que a DFTrans promova a qualidade do transporte público.

### **3.5. Qualidade do serviço de transporte público coletivo do DF**

#### **Questão de Auditoria**

*Qual a qualidade do serviço de transporte público coletivo oferecido aos usuários?*

#### **Resposta à questão de auditoria**

*Os terminais de ônibus não apresentam condições adequadas de conforto, segurança e acessibilidade.*

*Na percepção dos usuários, o serviço de transporte público coletivo tem baixa qualidade.*

#### **3.5.1. Critérios**

- Terminais limpos, seguros e confortáveis, dotados de informações atualizadas aos usuários.
- Ônibus limpos e conservados.
- Ônibus rodando com a capacidade de passageiros adequada.
- Informações aos usuários atualizadas e disponíveis nos principais pontos de acesso do STPC/DF e site da DFTrans.
- Tempo de caminhada (origem/parada): ideal (até 5 minutos), aceitável (entre 6 e 10 minutos) e ruim (mais de 10 minutos).
- Tempo de espera na parada: ideal (até 15 minutos), aceitável (entre 15 e 30 minutos) e ruim (mais de 30 minutos).

#### **3.5.2. Análises e Evidências**

##### ***Conforto, segurança e acessibilidade dos terminais de ônibus do DF***

118. De forma geral, constatou-se que os terminais de passageiros do Distrito Federal funcionam de forma precária como ponto de acesso e transbordo de usuários ao Sistema de Transporte Público Coletivo do DF.

119. A situação dessas edificações permanece praticamente a mesma da verificada na auditoria anterior, tratada no Processo nº 17272/08, realizada



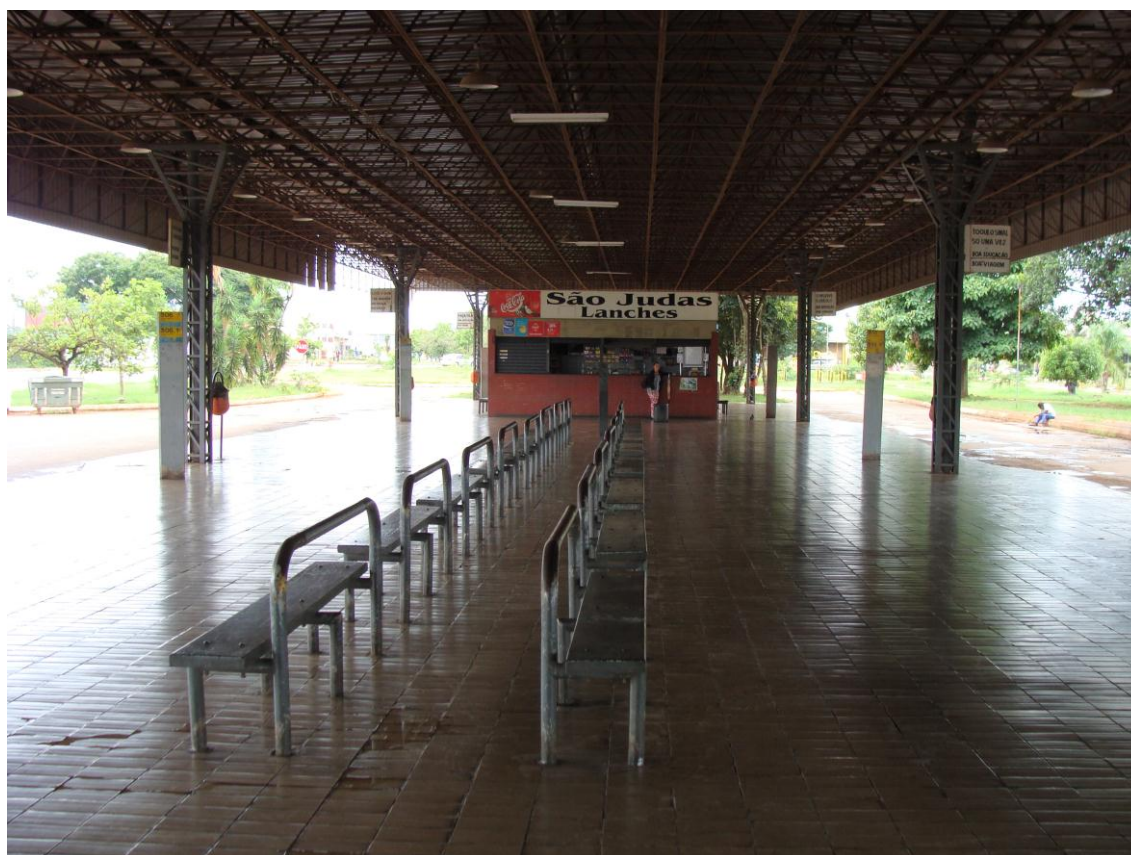


em 2008. Existe ainda alto grau de heterogeneidade entre os terminais das diversas Regiões Administrativas, desde estruturas precárias, que nem parecem terminais, a estruturas já consolidadas. Mas, mesmo estas, não apresentam condições adequadas para atender ao usuário satisfatoriamente.

120. Destaca-se que alguns itens não foram objeto de avaliação naquela oportunidade e não puderam ser comparados com a situação atual.

121. A seguir, análise detalhada das condições encontradas pela equipe de auditoria.

122. Constatou-se que, dos 29 (vinte e nove) terminais existentes, apenas o de Riacho Fundo II não serve de ponto para embarque e desembarque de passageiros. Esse terminal serve tão-somente de lugar para motoristas/cobradores começarem viagens. Está sendo construído terminal ao lado. Dessa forma, por não servir diretamente ao propósito do usuário, não foi considerado na análise para efeitos de avaliação da qualidade do transporte público coletivo do DF.



*Figura 3 - Vista panorâmica do Terminal de Taguatinga QSF.*





*Disponibilização de informações aos usuários*

123. Verificou-se que, dos 28 terminais considerados, nenhum mantinha afixada, em local visível ao usuário, relação atualizada das linhas e respectiva tabela horária. Oito terminais mantinham relação das linhas, mas não a tabela horária. Os demais (20) não apresentavam qualquer tipo de informação dessa natureza.

124. Mesmo nos terminais que dispõem das linhas afixadas, os ônibus, geralmente, não respeitam a sinalização e param em outros boxes, sem que o usuário seja informado sobre a mudança.

125. Em igual sentido, constatou-se que em nenhum dos terminais havia informações ostensivas sobre o órgão para o qual deveriam ser encaminhadas denúncias ou reclamações. Em verdade, essas informações não estavam afixadas e visíveis aos usuários, mas disponíveis somente junto ao órgão gestor/fiscalizador quando este se fazia presente. Em alguns terminais, não havia qualquer informação, ou qualquer indício da presença do órgão gestor. Foi alegado pelos próprios prepostos das empresas concessionárias que os fiscais apareciam vez por outra, ou quando da existência de alguma denúncia.

126. A par dessas informações, pode-se concluir que, nos terminais de passageiros do DF, não são fornecidas, aos usuários, informações atualizadas e visíveis acerca das linhas e horários dos ônibus.

*Condições de conforto*

127. As condições de conforto dizem respeito a itens que afetam diretamente o bem-estar do usuário, tais como: a existência de cobertura, bancos, banheiros, bebedouros, lixeiras, lojas de conveniência; o estado de limpeza e conservação do terminal e a ocorrência de inundação.

128. Abaixo, quadro resumindo as condições encontradas para esses quesitos nos 28 terminais considerados:



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
DIVISÃO DE AUDITORIA DE PROGRAMAS E DE RECURSOS EXTERNOS

Fls.:  
Proc:31896/13  
\_\_\_\_\_  
Rubrica

Condições de Conforto	SIM	%	NÃO	%
Cobertura	22	78,57%	6	21,43%
Limpeza/Conservação	19	67,86%	9	32,14%
Lixeiras	22	78,57%	6	21,43%
Lixeiras em quantidade suficiente	9	32,14%	19	67,86%
Bancos	23	82,14%	5	17,86%
Local próprio para motoristas/cobreadores	6	21,43%	22	78,57%
Banheiros	24	85,71%	4	14,29%
Lojas Conveniência	17	60,71%	11	39,29%
Ocorrência de inundação	13	46,43%	15	53,57%
Bebedouro	11	39,29%	17	60,71%

129. Além da verificação da existência desses quesitos, foram avaliados aspectos qualitativos em certos itens, os quais apresentaram os seguintes resultados:

- 46% dos terminais estão sem cobertura ou necessitando de reparos e/ou ampliação;
- 50% não possuem bancos ou existem em quantidades insuficientes para o conforto do usuário.
- 64% não possuem banheiros ou não os possui em boas condições de uso.

130. Quanto ao item cobertura, vale ressaltar a melhora verificada relativamente à auditoria anterior (2008), quando foram constatados a inexistência de 11 terminais sem esse item. Situação contrária constatou-se em relação às lojas de conveniência; na oportunidade somente 5 terminais não tinham qualquer estrutura para lanches, ao passo que atualmente existem 11 terminais nessa condição.



Figura 4 - Terminal rodoviário do Cruzeiro.

### Condições de segurança, de acessibilidade e de circulação

131. Quanto a esse quesito, buscou-se verificar as condições de iluminação do terminal, de organização do tráfego e do estacionamento de ônibus no terminal e de circulação, permanência e embarque de pedestres.

132. No quadro a seguir, apresenta-se o detalhamento dos resultados:

Condições de Segurança	SIM	%	NÃO	%
Bem iluminado	9	32,14%	19	67,86%
Áreas definidas embarque/estacionamento	13	46,43%	15	53,57%
Existência de limitadores de estacionamento*	5	33,33%	10	66,67%
Estacionamento irregular de veículos particulares ou oficiais	12	42,86%	16	57,14%
Condições de Acessibilidade e Circulação	SIM	%	NÃO	%
Acessibilidade para PNEs	6	21,43%	22	78,57%
Existência de piso tátil para deficiente visual	2	7,14%	26	92,86%
Obstáculo à circulação/permanência de usuários	11	39,29%	17	60,71%

\*Em 13 terminais a existência desse item era não aplicável em razão da configuração.

133. Relativamente à auditoria anterior, verifica-se a falta de evolução nos quesitos relativos à iluminação e definição de áreas de embarque e passageiros

134. De se notar a baixa acessibilidade oferecida nos terminais de ônibus do DF para Portadores de Necessidades Especiais e deficientes visuais.



*Figura 5 - Baía de ônibus sem limitador no terminal de Brazlândia Veredas.*

### **Percepção dos usuários quanto à qualidade do STPC/DF**

135. Os dados coletados demonstram que o usuário percebe baixa qualidade dos serviços de transporte público coletivo quanto a conforto, lotação, confiabilidade, acessibilidade e frequência de atendimento do serviço. Tal se evidencia pelo elevado tempo de espera da grande maioria dos usuários nas paradas/terminais, pela frequente lotação excessiva dos ônibus e pela opinião de 68% dos usuários de que o serviço de transporte piorou ou ficou igual nos seis meses que antecederam a realização da pesquisa, período que coincide com a migração entre os modelos.

136. No entanto, alguns itens foram considerados de atendimento razoável pela população, como o curto tempo que grande parte do usuário leva de casa à parada/terminal, a avaliação majoritária de razoável a boa para o tratamento dado por motoristas e cobradores, e de razoável para a limpeza dos ônibus.

137. A seguir, o detalhamento da pesquisa realizada.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
DIVISÃO DE AUDITORIA DE PROGRAMAS E DE RECURSOS EXTERNOS

e-DOC 1260B6E0  
Proc 31896/2013

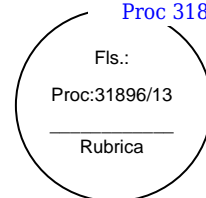
Fls.:  
Proc:31896/13

Rubrica

<b>Tempo casa/parada</b>	<b>Situação Atual</b>	<b>Situação anterior</b>
até 5 minutos	49%	46%
entre 6 e 10 minutos	25%	28%
entre 11 e 15 minutos	10%	14%
entre 16 e 30 minutos	14%	11%
mais de 30 min	2%	2%
<b>Tempo espera na parada</b>	<b>Situação Atual</b>	<b>Situação anterior</b>
até 5 minutos	5%	4%
entre 6 e 10 minutos	6%	11%
entre 11 e 15 minutos	9%	9%
entre 16 e 30 minutos	31%	38%
mais de 30 min	49%	38%
<b>Frequência de lotação excessiva</b>	<b>Situação Atual</b>	<b>Situação anterior</b>
muitas vezes	83%	n/d
poucas vezes	15%	n/d
nunca	2%	n/d
<b>Condições de limpeza dos ônibus</b>	<b>Situação Atual</b>	<b>Situação anterior</b>
ótimo	6%	n/d
bom	26%	n/d
razoável	39%	n/d
ruim	12%	n/d
péssimo	16%	n/d
<b>Frequência de quebra</b>	<b>Situação Atual</b>	<b>Situação anterior</b>
muitas vezes	16%	n/d
poucas vezes	49%	n/d
nunca	35%	n/d
<b>Tratamento de motorista a usuários</b>	<b>Situação Atual</b>	<b>Situação anterior</b>
ótimo	4%	6%
bom	32%	32%
razoável	39%	39%
ruim	13%	11%
péssimo	12%	12%
<b>Tratamento de cobradores a usuários</b>	<b>Situação Atual</b>	<b>Situação anterior</b>
ótimo	4%	5%
bom	33%	39%
razoável	42%	37%
ruim	9%	9%
péssimo	12%	10%
<b>Utilização de transporte pirata</b>	<b>Situação Atual</b>	<b>Situação anterior</b>
muitas vezes	12%	n/d
poucas vezes	29%	n/d
nunca	60%	n/d

138. Conforme se observa, alguns itens não foram avaliados na auditoria anterior ou foram utilizadas métricas diferentes, motivo pelo qual





foram classificados como “n/d”.

139. Adicionalmente, perguntou-se aos usuários se, nos últimos seis meses, o transporte público melhorou, ficou igual ou piorou. Dos 403 que responderam, 39% acham que piorou, 32% que melhorou e para 29% ficou igual.

### **3.5.3. Causas**

140. Como causas para a má qualidade do serviço de transporte público coletivo, pode-se citar:

- lentidão em implementar as estruturas físicas necessárias para implantação do modelo operacional tronco-alimentado; e
- carência de medidas administrativas e operacionais para amenizar os impactos do período de transição entre os modelos operacionais.

### **3.5.4. Efeitos**

141. Como consequência, pode-se elencar a baixa atratividade do STPC/DF e o uso crescente do transporte privado individual, com impactos no trânsito da cidade.

### **3.5.5. Recomendações**

142. Sugere-se à Secretaria de Transportes do DF dotar os terminais de ônibus existentes das condições adequadas de conforto, segurança e acessibilidade, tendo em conta a importância que essas edificações passam a ter com as mudanças previstas no modelo operacional tronco-alimentado, bem como executar as estruturas físicas necessárias para implantação do referido modelo operacional.

### **3.5.6. Benefícios Esperados**

143. Espera-se, com essas recomendações, que o STPC/DF disponha de terminais de melhor qualidade, contribuindo para o funcionamento do Sistema e para o aumento de sua atratividade.

## **4. MANIFESTAÇÃO DO GESTOR**

144. A Diretora-Geral da DFTrans, por meio do Ofício nº 547/2014, de 06.05.2014, em atendimento à Nota de Auditoria nº 13, encaminhou os comentários que entendeu pertinentes ao Relatório de Auditoria, versão gestor.





145. Nos parágrafos seguintes, tecem-se considerações sobre as opiniões do gestor tendentes a confrontar os resultados apresentados naquela versão do relatório.

146. Quanto ao gerenciamento da oferta de transporte público coletivo, a Diretora-Geral da DFTrans informou a expedição de memorando à sua Diretoria Técnica, no qual solicita parecer para fundamentar a normatização quanto ao conhecimento da demanda e definição da oferta.

147. Destacou a implantação do CMOP, de caráter embrionário e provisório, bem como a abertura de processo licitatório, atualmente suspenso pelo TCDF, para contratação de empresa para implantação do SSO. Segundo a Autarquia, tal solução tecnológica permitirá melhor planejamento e programação das linhas e alocação de veículos e maior rapidez e confiabilidade das informações para controle da demanda.

148. Conforme se observa, a Jurisdicionada confirmou a inexistência de normatização sobre o assunto, tendo colocado como premissa para elaboração desse normativo todos os critérios utilizados pela equipe de auditoria para avaliar esse aspecto de gestão da Jurisdicionada (Mem. 62/2014 – AJL/DFTRANS – Anexo 2). Tampouco elencou procedimentos formalmente estabelecidos para coleta e processamento dos dados de demanda, asseverando que “as pesquisas são feitas de acordo com a necessidade avaliada pelo técnico da área”.

149. Ademais, confirmou a premência de implantação do SSO de forma a garantir a confiabilidade das informações do STPC/DF, não tendo os comentários apresentados pelo gestor o condão de alterar o achado de auditoria.

150. Relativamente ao acompanhamento do equilíbrio econômico-financeiro do STPC/DF e dos contratos de concessão, informou a realização de estudos com a finalidade de conversão para remuneração por tarifa técnica dos antigos permissionários (Editais de Licitação nºs 1 e 2 de 2007), estudos esses prejudicados pela não apresentação, por parte dos aludidos operadores, de informações sobre custos operacionais.

151. Ressaltou a previsão de apresentação de proposta de regulamentação e revisões e reajustes da tarifa técnica pela Diretoria Técnica, que está na dependência de decisão do modelo de cálculo da tarifa técnica



pela DFTrans.

152. Informou a realização de estudos para promover o equilíbrio econômico-financeiro do STPC/DF e dos operadores e a autuação de diversos processos para fins de análise de revisão tarifária.

153. Destacou, ainda, que as fragilidades de informações apontadas pela auditoria para fins de acompanhamento e avaliação de eventuais desequilíbrios econômico-financeiros "serão prontamente dissipadas com a implantação do SSO".

154. Tais considerações não desqualificam os achados de auditoria, ainda que sejam elencadas algumas providências iniciais e dificuldades para dar cabo a tal competência. Não foi comprovada a conclusão da análise dos pedidos de reajuste e revisão de tarifa técnica já submetidos, tampouco a efetiva implementação da Conta de Compensação.

155. Quanto à confiabilidade dos dados para fins de remuneração dos operadores, a DFTrans elencou um série de dificuldades e de percalços que teve de passar para assumir o SBA, destacando que tem acesso aos dados do referido Sistema.

156. Discordou de que a SBA seja uma entidade apartada da DFTrans em vista da existência de uma Comissão Executiva que responde diretamente à Diretoria-Geral, da construção de um módulo de integração de dados entre o TDMAX e o SIT e do fato de o sistema TDMAX operar via web, não importando o distanciamento espacial anotado pela equipe de auditoria.

157. Declarou que, em diversos expedientes (prestação de contas de resgate de créditos e apuração de irregularidades na utilização de cartões), já comprovou as diligências tomadas pela DFTrans com a finalidade de prevenir e combater irregularidades, garantir a integridade e confiabilidade das informações e minimizar a possibilidade de fraude no sistema.

158. Relativamente à transparência dos procedimentos afetos ao pagamento de remuneração dos operadores, destacou a confiabilidade dos dados utilizados para preparar as planilhas de pagamento e a pertinência dos procedimentos utilizados.

159. A representante da DFTrans tentou refutar o distanciamento anotado pela equipe de auditoria entre os serviços do SBA e a DFTrans, os



quais foram ressaltados inclusive por servidores da autarquia em entrevistas realizadas, mas confirmou a desatualização regimental em relação ao Serviço de Bilhetagem Automática e a ausência de definição de rotinas administrativas para a efetiva integração dos sistemas TDMAX e o SIT.

160. Ademais, os procedimentos adotados dependem por demais dos dados gerados pela SBA, os quais não passaram por auditoria para verificação de sua confiabilidade e integridade. As prestações de contas informadas são uma mera conferência dos cálculos realizados pelos operadores com base nos dados não criticados do SBA e os demais processos elencados são apurações realizadas em vista de irregularidades na utilização de cartões do STPC/DF.

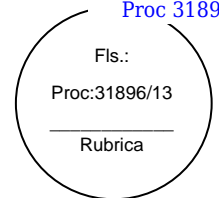
161. De se ressaltar a iniciativa de batimento dos dados relativos a PNE com o cadastro da Secretaria de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania, que teria resultado na redução de milhares de cartões. Tais batimentos e conferências deveriam fazer parte de rotinas e procedimentos de auditoria em todos os dados produzidos e utilizados pelo SBA.

162. Quanto à contabilização e transparência desses procedimentos, colocou-se a disposição para implementar eventuais melhorias que o TCDF entender necessárias.

163. Assim, em razão de os procedimentos trazidos à lume pela representante da Jurisdicionada restringirem-se ao retrabalho de dados não criticados do SBA, bem assim de não ter sido objeto de contestação a inexistência de contabilização em contas de compensação dos recursos destinados à remuneração dos concessionários, entende-se pertinente a manutenção do achado de auditoria.

164. Em relação à inexistência de avaliação do desempenho operacional dos concessionários e permissionários destacou a necessidade de contratação de empresa para “a construção do SSO que acarretará, por certo, o atendimento dos indicadores”.

165. O fato de esta Corte de Contas ter observado problemas no edital de licitação para contratação do mencionado SSO e, por essa razão, haver determinado sua suspensão não justifica a falta de planejamento nem a leniência da Autarquia em providenciar, antecipadamente, os elementos necessários para gerenciamento dos novos contratos de delegação de serviços de transporte público coletivo, motivo pelo qual se entende adequada a



manutenção do achado.

166. Quanto aos aspectos da qualidade do serviço de transporte coletivo público avaliados pela auditoria, observou que “caso exista alguma providência a ser resolvida nos terminais de ônibus, esta Diretoria-Geral entende que tal assunto deva ser encaminhado primeiramente à Secretaria de Transportes o que não impede, por certo, diligências desta Autarquia para contribuir na consolidação de diretrizes na órbita do presente assunto”.

167. Relativamente à percepção da qualidade do serviço percebida pelos usuários, anotou que a DFTrans “está construindo poderosos instrumentos para promover, ainda mais, uma melhoria do Transporte Público Coletivo do Distrito Federal”.

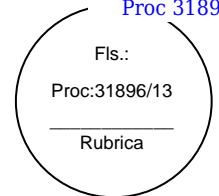
168. Por fim, apresentou algumas ações em andamento na DFTrans que entende capazes de promover a qualidade do STPC/DF, confirmando, assim, o problema apontado pela equipe de auditoria.

169. Conforme se observa, a Jurisdicionada não refutou nenhum dos resultados obtidos na avaliação procedida pela equipe de auditoria, razão pela qual são mantidos os achados correspondentes.

## **5. CONCLUSÃO**

170. Em decorrência do gerenciamento inadequado da oferta de transporte público, das falhas apontadas no acompanhamento e no controle do equilíbrio econômico-financeiro do STPC/DF e dos contratos de concessão e da falta de apuração do desempenho operacional dos delegatários, conclui-se que a gestão do transporte público coletivo empreendida pela DFTrans – Transporte Urbano do Distrito Federal carece de melhorias imediatas.

171. Dessa forma, as condições inadequadas de conforto, segurança e acessibilidade dos terminais de ônibus apresentadas durante as visitas realizadas pela equipe de auditoria e a baixa qualidade percebida pelos usuários relativamente aos serviço de transporte público coletivo do DF refletem as falhas e as impropriedades apontadas pela auditoria.



## 6. PROPOSIÇÕES

172.

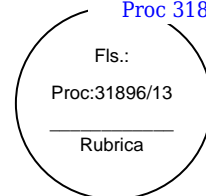
Por todo o exposto, sugere-se ao eg. Plenário:

- I) determinar à DFTrans - Transporte Urbano do DF, no prazo de 60 dias, a elaboração e o envio a esta Corte de Contas de plano de implementação (segundo modelo anexo), explicitando cronogramas, etapas e responsáveis, que prevejam as seguintes ações:
  - a) estabelecimento de mecanismos, em bases técnicas, que garantam o acompanhamento periódico da demanda (real e potencial) e a definição e atualização tempestiva da oferta de transporte público coletivo;
  - b) implementação das estruturas físicas e tecnológicas (ITS, SSO, SITU) previstas para o adequado gerenciamento do STPC/DF;
  - c) implementação do efetivo controle dos dados operacionais do SBA, integrando-o aos sistemas de gestão do Transporte Público Coletivo do DF;
  - d) implementação dos instrumentos gerenciais, metodológicos e tecnológicos necessários para o efetivo cumprimento dos contratos de concessão no que concerne à avaliação de desempenho operacional dos operadores;
- II) determinar à Secretaria de Estado de Transportes do DF, no prazo de 60 dias, a elaboração e o envio a esta Corte de Contas de plano de implementação (segundo modelo anexo), explicitando cronogramas, etapas e responsáveis, para adequação dos terminais de ônibus às condições apropriadas de conforto, segurança e acessibilidade, em vista da importância que essas edificações passam a ter com as mudanças previstas no modelo operacional tronco-alimentado;
- III) determinar ao Diretor-Geral da DFTrans que, no prazo de 60 dias:
  - a) dê fiel cumprimento às suas competências regimentais, em especial o art. 21, incisos I, VII e X, do Decreto nº 27.660/07, que trata do acompanhamento do desempenho econômico-financeiro do Sistema de Transporte Público Coletivo do DF;
  - b) contabilize em contas do sistema de compensação as movimentações financeiras relativas a adiantamentos decorrentes de recebimento em espécie bem como a créditos adquiridos e resgatados de Cartão Cidadão e Vale Transporte;
  - c) faça o pagamento relativo ao acerto das despesas com subsídios de PNE e PLE diretamente para as empresas delegatárias;



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
DIVISÃO DE AUDITORIA DE PROGRAMAS E DE RECURSOS EXTERNOS

e-DOC 1260B6E0  
Proc 31896/2013



IV) dar conhecimento do inteiro teor deste relatório e da decisão que vier a ser proferida ao Governador, ao Secretário de Estado de Transportes, ao Diretor-Geral da DFTrans, bem como aos Deputados Distritais.

À superior consideração.

**Alexandre P. da Costa**

ACE – Mat. 367-1

**Helder Silvério Borba**

ACE – Mat. 1410-2

**Maria Angélica Gonçalves Reis**

ACE – Mat. 383-2

**José Higino de Souza**

ACE – Mat. 662-9

De acordo.

À consideração do Senhor Secretário.

Em \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

**Henirdes Batista Borges**

Diretor