



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A7/S1

Proc.: 31.428/17-e

**Processo nº:** 31.428/17-e  
**Apenso nº:** 11.561/18-e  
**Jurisdicionada:** Secretaria de Estado de Transporte e Mobilidade do Distrito Federal – Semob/DF  
**Assunto:** Auditoria Integrada  
**Órgão Técnico:** Secretaria de Fiscalização Especializada – SESPE  
**Sessão:** Pauta nº 82, S.O. nº 5170, de 15.10.2019  
**Publicação:** DODF nº 195, de 11.10.2019, pág. 9

**Ementa:** Auditoria integrada realizada na então Secretaria de Estado de Mobilidade do Distrito Federal e no Transporte Urbano do Distrito Federal, em atenção ao Plano Geral de Ação de 2017, com a finalidade de verificar a integridade, a confiabilidade e a disponibilidade das informações do Sistema de Bilhetagem Automática – SBA e a regularidade da execução contratual dos principais serviços de TIC.

Apensação do Processo nº 11.561/18-e a estes autos por força da Decisão nº 2.055/18-CPM, determinando à equipe de auditoria que promova adequações no planejamento dos trabalhos, visando abarcar os fatos narrados na Representação nº 2/2018-GP1P, relativa à Operação Trickster, com o fim subsidiar a identificação das falhas de controle e brechas do sistema operacional do DFTrans que possam ter contribuído para a ocorrência das fraudes constatadas.

Encaminhamento do Relatório Prévio às jurisdicionadas para conhecimento e manifestação (Despacho Singular nº 408/2018-GCPM). Envio de esclarecimentos.

Elaboração do Relatório Final de Auditoria.

Determinações às jurisdicionadas e alerta ao Exmº. Sr. Governador do Distrito Federal quanto à necessidade de revogação dos Decretos nºs 37.067/16 e 38.010/17 (Decisão nº 613/19-CPM).

Remessa de informações protegidas por sigilo pela Polícia Civil do Distrito Federal.

Inclusão da auditoria sugerida no Plano Geral de Ação de 2019, em face da gravidade dos fatos e da



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A7/S1

Proc.: 31.428/17-e

imprescindibilidade de atuação tempestiva por parte deste Tribunal, desentranhamento e autuação em processo específico, sigiloso, do documento e das demais peças relacionadas, com esteio na Resolução TCDF nº 207/10, e levantamento do sigilo provisório conferido aos autos, após a adoção da medida (Decisão Reservada nº 104/19-CPM).

Remessa de documentos pela Secretaria de Estado de Transporte e Mobilidade do DF.

A Instrução sugere a reiteração das diligências contidas no inciso II da Decisão nº 613/19-CPM e remessa de cópia do Relatório Final de Auditoria e da decisão a ser proferida ao Banco de Brasília S.A, atual responsável pela gestão parcial do Sistema de Bilhetagem Automática – SBA.

**VOTO** de acordo com o Corpo Técnico.

### RELATÓRIO

Cuidam os autos de auditoria integrada realizada na Secretaria de Estado de Mobilidade do DF – Semob e no Transporte Urbano do DF – DFTrans, em atenção ao Plano Geral de Ação de 2017, com o objetivo de verificar a integridade, a confiabilidade e a disponibilidade das informações do Sistema de Bilhetagem Automática – SBA e a regularidade da execução contratual dos principais serviços de TIC utilizados.

2. Registra-se que na Sessão de 3.5.2018, o Tribunal exarou a Decisão nº 2.055/18-CPM (e-doc 8D9BD319-c), para determinar, entre outras medidas:

a) a apensação do Processo nº 11.561/18-e a estes autos;

b) à equipe de auditoria que considerasse a necessidade de promover adequações no planejamento dos trabalhos, visando abarcar os fatos narrados na Representação nº 2/2018-GP1P (e-doc AF06C0A6-e), relativa à “**Operação Trickster**”, com o fim de subsidiar a identificação das falhas de controle e brechas do sistema operacional do DFTrans que possam ter contribuído para a ocorrência das fraudes constatadas.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A7/S1

Proc.: 31.428/17-e

3. Os trabalhos empreendidos foram balizados em 2 (duas) Questões de Auditoria, as quais culminaram nos seguintes Achados:

**QA 1:** Os valores despendidos nos contratos que envolvem o Sistema de Bilhetagem Automática – SBA encontram-se condizentes com a prestação dos serviços realizados?

- **Achado 1** – Falhas na fiscalização contratual

**QA 2:** As informações geradas pelo Sistema de Bilhetagem Automática – SBA e o fluxo dessas informações são confidenciais, íntegras e disponíveis?

- **Achado 2** – Ausência de gestão do Sistema de Bilhetagem Automática pelo Poder Público;
- **Achado 3** – Ausência de rotina de revogação de acesso ao Sistema de Bilhetagem Automática;
- **Achado 4** – O Sistema de Bilhetagem Automática não produz dados íntegros;
- **Achado 5** – Falhas na validação das viagens pelo Sistema de Bilhetagem Automática.

4. Por meio do Despacho Singular nº 408/2018-GCPM (e-doc 38622873-e), de 31.7.2018, foi encaminhada a versão prévia do Relatório de Auditoria (e-doc 9AD9314D-e) à Secretaria de Estado de Mobilidade do Distrito Federal, à Secretaria de Estado da Casa Civil, Relações Institucionais e Sociais do Distrito Federal e ao Transporte Urbano do Distrito Federal para conhecimento e manifestação.

5. Em resposta, foram protocolados os Ofícios SEI-GDF nºs 118/2018-SEMOB/GAB (e-doc 39F7388D-c) e 620/2018-DFTRANS (e-doc 87C470D0-c).

6. Os esclarecimentos foram considerados quando da elaboração do Relatório Final de Auditoria (e-doc 67BCF652-e), avaliado na Sessão de 21.2.1019. Naquela ocasião, o Tribunal, acolhendo Voto deste Relator, exarou a Decisão nº 613/19 (e-doc 5446ADF9-e), **in verbis**:



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A7/S1

Proc.: 31.428/17-e

### **DECISÃO Nº 613/19 (CPM)**

*“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento: a) dos Ofícios nº 118/2018-SEMOB/GAB (e-doc 39F7388D-c) e nº 620/2018- DFTRANS (e-doc 87C470D0-c); b) do Relatório Final de Auditoria (e-doc 67BCF652-e); II – determinar a adoção das seguintes medidas por parte das jurisdicionadas, cujas providências e resultados alcançados, acompanhados de documentação comprobatória, deverão ser informados ao Tribunal no prazo de 60 (sessenta) dias: a) à Transporte Urbano do Distrito Federal – DFTRANS: 1) implemente ações de controle com vistas a propiciar o aumento de qualidade no serviço de atendimento ao público prestado pelas empresas contratadas e garantir o cumprimento pelos executores das atribuições de fiscalização, tais como: o aperfeiçoamento da metodologia de trabalho dos executores de contrato, a compatibilidade da estrutura de fiscalização contratual (quantitativo de executores frente à complexidade do objeto contratual); a inclusão de cláusulas contratuais que exijam níveis de serviço mínimos baseados em indicadores de qualidade cuja mensuração seja objetiva (Achado 1); 2) informe o andamento das atividades realizadas pelo Grupo de Trabalho de que trata o Processo nº 04003-00000112/2018-00, visando à elaboração de minuta de Edital de Chamamento Público de PMI para a obtenção de estudos que proponham solução tecnológica para a implementação do sistema de bilhetagem eletrônica do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal (Achados 2 e 4); 3) implemente rotinas de revogação e de validação periódica de acesso ao Sistema de Bilhetagem Automática – SBA (Achado 3); 4) formalize e execute trilhas de auditoria, efetuando, antes da realização do pagamento mensal às empresas de transporte público coletivo do Distrito Federal, as glosas necessárias, em caso de identificação de registros de viagens irregulares (Achado 5); 5) adote medidas visando à reparação dos danos causados pelas empresas delegatárias em razão das irregularidades apontadas no Achado 5 do Relatório de Auditoria (Achado 5); b) à Secretaria de Estado de Transporte e Mobilidade do Distrito Federal que informe as providências adotadas visando a revisão e o aperfeiçoamento da legislação de regência relativa ao Sistema de Bilhetagem Eletrônica, conforme informado no Ofício nº 17/2018-GAB/SEMOB (e-doc 223EFC4E-c), atentando-se para as ponderações constantes do Relatório Final de Auditoria (Achados 2 e 4), mormente a necessidade de solucionar as limitações constatadas na gestão exercida pela DFTRANS sobre a referida solução de Tecnologia da Informação; III – dar ciência ao Exmo. Sr. Governador do Distrito Federal quanto à necessidade de revisão da legislação atinente ao Sistema de Bilhetagem Automática – SBA, notadamente a Lei Distrital nº 4.011/07 e os Decretos Distritais nºs 37.067/16 e 38.010/17, no que tange à distribuição de competências entre o Poder Público e as empresas concessionárias de transporte público, em razão das limitações*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A7/S1

Proc.: 31.428/17-e

*verificadas na gestão exercida pela Transporte Urbano do Distrito Federal sobre a solução de Tecnologia da Informação, conforme apurado no Relatório Final de Auditoria; IV – autorizar: a) o encaminhamento de cópia do Relatório Final de Auditoria, do relatório/voto do Relator e desta decisão ao Exmo. Sr. Governador do Distrito Federal, à Secretaria de Estado de Transporte e Mobilidade do Distrito Federal e à Transporte Urbano do Distrito Federal; b) o retorno dos autos à Secretaria de Auditoria, para a adoção das providências pertinentes.*

*Presidiu a sessão a Presidente, Conselheira ANILCÉIA MACHADO. Votaram os Conselheiros MANOEL DE ANDRADE, RENATO RAINHA, INÁCIO MAGALHÃES FILHO, PAIVA MARTINS e MÁRCIO MICHEL. Participou o representante do MPJTCD, Procurador DEMÓSTENES TRES ALBUQUERQUE. Ausente o Conselheiro PAULO TADEU.”*

7. Ato contínuo, em 20.3.2019, a Polícia Civil do Distrito Federal encaminhou o Ofício nº 2832/2018-CORF (e-doc nº EFE3DA00-c), **com qualificação sigilosa**.

8. Em análise ao documento, a Corte, na Sessão de 13.6.2019, acolhendo Voto deste relator, exarou a Decisão nº 104/19<sup>1</sup> (e-doc D6D12ECA-e), por meio da qual determinou “*a inclusão, no Plano Geral de Ação de 2019, de auditoria com o fim de examinar os contratos de transportes escolares, contemplando, entre outros, os celebrados com as nominadas no documento tratado no inciso I, mormente no tocante à efetiva ocorrência das irregularidades narradas e eventuais reflexos no deslinde dos certames e nas condições e valores pactuados*”.

9. Na sequência, em atendimento à Decisão nº 613/19-CPM, a Secretaria de Transporte e Mobilidade do DF protocolou, em 2.7.2019, o Ofício SEI-GDF nº 607/2019-SEMOB/GAB/ASTEC (e-doc C368A809-c).

---

<sup>1</sup> **DECISÃO Nº 104/19 (CPM):** “O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I. tomar conhecimento do e-doc EFE3DA00-c; II. determinar a inclusão, no Plano Geral de Ação de 2019, de auditoria com o fim de examinar os contratos de transportes escolares, contemplando, entre outros, os celebrados com as nominadas no documento tratado no inciso I, mormente no tocante à efetiva ocorrência das irregularidades narradas e eventuais reflexos no deslinde dos certames e nas condições e valores pactuados; III. autorizar: a) com fulcro no art. 3º, inciso III, c/c o art. 4º, parágrafo único, da Resolução TCDF nº 203/10, o desentranhamento e a atuação em processo específico, classificado como sigiloso, das peças objeto dos e-docs EFE3DA00-c, 1AD3D5E2-e, 7D5F3E51-e, 4A87FACD-e, C6F38EB6-e, 9ABAFB48-e e do relatório/voto do Relator; b) a juntada de cópia desta decisão ao processo de que trata a alínea “a” supra; c) o levantamento do sigilo provisório conferido aos autos em apreço, após a adoção das medidas descritas na alínea “a”, com esteio no art. 8º, c/c o art. 9º, inciso I e parágrafo 3º, da Resolução TCDF nº 203/10; d) o retorno dos autos à Secretaria de Fiscalização Especializada para adoção das providências pertinentes.”



## MANIFESTAÇÃO DO ÓRGÃO INSTRUTIVO

10. O Corpo Técnico, por meio da Informação nº 58/2019-DIFTI (e-doc E09F1633-e), de 4.9.2019, analisa a matéria, nos termos seguintes:

*“3. A SEMOB manifestou-se nos autos por meio do Ofício SEI-GDF nº 607/2019 – SEMOB/GAB/ASTEC<sup>2</sup>, encaminhando informações acerca das alterações ocorridas no Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal – STPC/DF.*

*4. De início, informou que os estudos para atualização/revisão da norma que rege o Sistema de Bilhetagem Automática – SBA foram concluídos, resultando na minuta de decreto, apresentado às fls. 4/8, peça 81.*

*5. Discorreu também sobre a aprovação do Projeto de Lei nº 429/2019, o qual dispôs sobre a extinção do Transportes Urbanos do Distrito Federal – DFTRANS passando as competências deste para o Banco de Brasília – BRB.*

*6. Destacou ainda a informação da transferência da gestão do Sistema de Bilhetagem Automático para o BRB.*

*7. Por fim, mencionou que, tão logo fosse concluída a adequação da minuta do referido decreto, esse seria encaminhado a esta Corte de Contas.*

### **Análise**

*8. Em relação as informações apresentadas pela Secretaria de Mobilidade, verificou-se que foi publicada no DODF, em 22 de julho de 2019, a Lei nº 6.334/19<sup>3</sup>, que extinguiu o DFTRANS - Transporte Urbano do Distrito Federal, repassando ao Banco de Brasília S.A – BRB a competência para o processamento dos dados e informações do Sistema de Bilhetagem Automática – SBA; a confecção e manutenção de cadastros, a geração, distribuição e comercialização dos cartões e dos créditos de viagem do sistema SBA; bem como o repasse dos valores devidos de forma individualizada aos delegatários do serviço de transporte público coletivo, excluída a parcela relativa a eventual subsídio (art. 11).*

*9. Apesar dos esforços da SEMOB e devido às mudanças citadas no § anterior, considera-se não atendido o item II da Decisão 613/2019.*

*10. Desse modo, sugere-se reiterar à jurisdicionada, que adote as medidas constantes do item retro mencionado.*

<sup>2</sup> Peça 81

<sup>3</sup> [http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/9bcbd1e8ba114d6aaad6c8755a9c4eeb/Lei\\_6334\\_2019.html](http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/9bcbd1e8ba114d6aaad6c8755a9c4eeb/Lei_6334_2019.html)



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A7/S1

Proc.: 31.428/17-e

*11. Ademais, devido à competência do BRB em relação à gestão do Sistema de Bilhetagem Automática – SBA, sugere-se encaminhar ao Banco cópia do Relatório Final de Auditoria (peça 39) e da decisão que vier a ser proferida.”*

11. Concluindo, a Instrução sugere ao Tribunal:

*“I. tomar conhecimento do Ofício SEI-GDF nº 607/2019 – SEMOB/GAB/ASTEC (peça 81) apresentado pela Secretaria de Estado de Mobilidade do Distrito Federal – SEMOB;*

*II. reiterar à SEMOB que apresente, no prazo de 60 (sessenta) dias, o cronograma com as ações e medidas para o atendimento ao item II da Decisão 613/2019;*

*III. encaminhar ao Banco de Brasília – BRB cópia do Relatório Final de Auditoria (peça 39) e da decisão que vier a ser proferida nos autos;*

*IV. autorizar o retorno dos autos à Secretaria de Fiscalização Especializada para os devidos fins.”*

É o Relatório.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A7/S1

Proc.: 31.428/17-e

### VOTO

12. Nesta fase, examina-se o cumprimento da Decisão nº 613/19-CPM, que determinou a adoção das seguintes medidas por parte do DFTrans e da Secretaria de Transporte e Mobilidade do Distrito Federal – SEMOB:

#### **DECISÃO Nº 613/19 (CPM)**

*“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: (...) II – determinar a adoção das seguintes medidas por parte das jurisdicionadas, cujas providências e resultados alcançados, acompanhados de documentação comprobatória, deverão ser informados ao Tribunal no prazo de 60 (sessenta) dias:*

#### **a) à Transporte Urbano do Distrito Federal – DFTRANS:**

*1) implemente ações de controle com vistas a propiciar o aumento de qualidade no serviço de atendimento ao público prestado pelas empresas contratadas e garantir o cumprimento pelos executores das atribuições de fiscalização, tais como: o aperfeiçoamento da metodologia de trabalho dos executores de contrato, a compatibilidade da estrutura de fiscalização contratual (quantitativo de executores frente à complexidade do objeto contratual); a inclusão de cláusulas contratuais que exijam níveis de serviço mínimos baseados em indicadores de qualidade cuja mensuração seja objetiva (Achado 1);*

*2) informe o andamento das atividades realizadas pelo Grupo de Trabalho de que trata o Processo nº 04003-00000112/2018-00, visando à elaboração de minuta de Edital de Chamamento Público de PMI para a obtenção de estudos que proponham solução tecnológica para a implementação do sistema de bilhetagem eletrônica do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal (Achados 2 e 4);*

*3) implemente rotinas de revogação e de validação periódica de acesso ao Sistema de Bilhetagem Automática – SBA (Achado 3);*

*4) formalize e execute trilhas de auditoria, efetuando, antes da realização do pagamento mensal às empresas de transporte público coletivo do Distrito Federal, as glosas necessárias, em caso de identificação de registros de viagens irregulares (Achado 5);*

*5) adote medidas visando à reparação dos danos causados pelas empresas delegatárias em razão das irregularidades apontadas no Achado 5 do Relatório de Auditoria (Achado 5);*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A7/S1

Proc.: 31.428/17-e

*b) à **Secretaria de Estado de Transporte e Mobilidade do Distrito Federal** que informe as providências adotadas visando a revisão e o aperfeiçoamento da legislação de regência relativa ao Sistema de Bilhetagem Eletrônica, conforme informado no Ofício nº 17/2018-GAB/SEMOB (e-doc 223EFC4E-c), atentando-se para as ponderações constantes do Relatório Final de Auditoria (Achados 2 e 4), mormente a necessidade de solucionar as limitações constatadas na gestão exercida pela DFTRANS sobre a referida solução de Tecnologia da Informação; (...)*

13. Em síntese, a SEMOB encaminhou **minuta** elaborada para a substituição do decreto<sup>2</sup> que rege o Sistema de Bilhetagem Automática – SBA visando solucionar a ampla delegação de competências relativas ao sistema às concessionárias de transporte urbano, fato que resultou em **limitações** à gestão exercida pelo DFTrans, consoante o Relatório Final de Auditoria.

14. Entretanto, com a posterior promulgação da Lei nº 6.334/19, que extinguiu a Autarquia e redistribuiu as suas competências, informa que iniciou a **reavaliação** da minuta conjuntamente com o Banco de Brasília. S.A, e que os resultados alcançados serão encaminhados a este Tribunal assim que os trabalhos estiverem concluídos.

15. Em face destas informações, a Unidade Instrutória sugere a **reiteração** das determinações exaradas e a remessa de cópia do Relatório Final de Auditoria e da decisão que vier a ser proferida ao BRB.

16. Passa-se à apreciação.

17. A Lei Distrital nº 6.334/19 promoveu a **extinção** do DFTrans, cujas competências e atribuições passaram a ser exercidas diretamente pelo Distrito Federal, por meio da Secretaria de Transporte e Mobilidade do DF.

18. Em acréscimo, o diploma legal delegou ao **Banco de Brasília S.A** as seguintes atividades relacionadas ao SBA: **a)** confecção e manutenção de cadastros; **b)** geração, distribuição e comercialização de cartões e créditos de viagem do SBA; **c)** processamento de dados e informações inerentes ao sistema; e **d)** repasse dos valores devidos de forma individualizada aos delegatários do serviço de transporte público coletivo, excluída a parcela relativa ao subsídio, esta de responsabilidade pela SEMOB.

19. Assim, correta a proposta de remessa do Relatório Final de Auditoria ao Banco de Brasília S.A, tendo em vista que competirá àquela

---

<sup>2</sup> Decreto Distrital nº 38.010/17



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A7/S1

Proc.: 31.428/17-e

instituição financeira, conjuntamente com a SEMOB, a solução dos achados de auditoria.

20. Quanto à manifestação da SEMOB, verifica-se que as informações remetidas são **inconclusivas e não contemplam** a totalidade das medidas exaradas por esta Corte, razão pela qual as determinações constantes do inciso II da Decisão nº 613/19 devem ser reiteradas à SEMOB e ao BRB nesta ocasião.

Ante o exposto, de acordo com o Corpo Técnico, VOTO no sentido de que o Tribunal:

I. tome conhecimento do Ofício SEI-GDF nº 607/2019-SEMOB/GAB/ASTEC (e-doc C368A809-c);

II. reitere o inciso II da Decisão nº 613/19 à Secretaria de Transporte Público e Mobilidade do Distrito Federal e, em decorrência das modificações promovidas pela Lei Distrital nº 6.334/19, ao Banco de Brasília S.A, para que, no prazo de 60 (sessenta) dias, apresentem cronograma com a indicação das ações, prazos e respectivos responsáveis para o completo atendimento das determinações exaradas no **decisum**;

III. autorize:

a) o envio de cópia da decisão que vier a ser proferida à Secretaria de Transporte Público e Mobilidade do Distrito Federal e ao Banco de Brasília S.A;

b) o envio de cópia do Relatório Final de Auditoria (e-doc 67BCF652-e) ao Banco de Brasília S.A;

c) o retorno dos autos à Secretaria de Fiscalização Especializada para a providências pertinentes.

Sala das Sessões, 15 de outubro de 2019.

**JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS**  
**Conselheiro – Relator**

Distribuição antecipada