



Tribunal de Contas do Distrito Federal



Auditoria Operacional no Sistema de Transporte Público do Distrito Federal

Relatório (Versão Simplificada)



Tribunal de Contas do Distrito Federal

Missão

“Exercer o controle externo da administração dos recursos públicos do Distrito Federal, em auxílio à Câmara Legislativa, zelando pela legalidade, legitimidade, efetividade, eficácia, eficiência e economicidade na gestão desses recursos.”



Tribunal de Contas do Distrito Federal

**Auditoria Operacional no
Sistema de Transporte Público do
Distrito Federal**

Relatório (Versão Simplificada)

Coleção Auditorias TCDF
V. 2

Conselheira-Relatora
Anilcéia Machado

Brasília
2009

Auditoria Operacional no Sistema de Transporte Público do DF

Quinta Inspeção de Controle Externo

Inspetor: Luiz Genélio Mendes Jorge

Divisão de Acompanhamento e Auditoria

Diretor: Henirdes Batista Borges

Equipe de Auditoria

Alexandre Pochyly da Costa

Auro Shiguenari Yoshida

Fabrcio Bianco Abreu

José Higino de Souza

Elaboração desta Versão Simplificada

Carlos Tobias da Silva – DIPLAN

Lilia Márcia Pereira Vidigal de Oliveira – SEDOC

Rita Eliana Pacheco – 5ª ICE

Foto da Capa

Luiz de Andrade Júnior e Equipe de Auditoria

Projeto Gráfico e Diagramação

Rodrigo Souza

Dados para Contato

Tribunal de Contas do Distrito Federal

Praça do Buriti – Ed. Palácio Costa e Silva

Quinta Inspeção de Controle Externo – 4º andar

Brasília – DF – CEP: 70.075-901

Fone: (61) 3314-2266

DISTRITO FEDERAL (BRASIL). Tribunal de Contas.

Auditoria operacional no sistema de transporte público coletivo do Distrito Federal : relatório (versão simplificada). / Conselheira-Relatora Anilcécia Luzia Machado. Brasília, 2009.

36 p. : il. (Coleção Auditorias TCDF; v. 2)

1. Auditoria operacional. 2. Sistema de transporte público coletivo. 3. Distrito Federal. I. Título.

CDU 351.94 (81)(047)



Tribunal de Contas do Distrito Federal Composição em 2009

Conselheiros

Anilcéia Luzia Machado – Presidente
Manoel Paulo de Andrade Neto – Vice-Presidente
Ronaldo Costa Couto
Marli Vinhadeli
Jorge Caetano
Antonio Renato Alves Rainha
Domingos Lamoglia de Sales Dias

Auditor

José Roberto de Paiva Martins

Ministério Público

Márcia Ferreira Cunha Farias – Procuradora-Geral
Cláudia Fernanda de Oliveira Pereira
Demóstenes Tres Albuquerque
Inácio Magalhães Filho

Apresentação da Relatora

Esta publicação resume os aspectos mais relevantes da auditoria operacional realizada no sistema de transporte público coletivo do Distrito Federal, apontando as principais falhas detectadas e a necessidade de melhorias.

A finalidade do trabalho foi avaliar se a população do Distrito Federal tem acesso às diversas atividades do dia a dia, por meio de um transporte confiável, com condições adequadas de mobilidade e segurança.

O assunto foi tratado no Processo nº 17272/2008, apreciado na Sessão Plenária nº 4286, de 10.09.2009, Decisão nº 5901/2009, de minha relatoria.

A intenção desta série, iniciada com a publicação da auditoria operacional no sistema de saúde pública do Distrito Federal, é aproximar o Tribunal da comunidade, para estimular o controle social e contribuir para a participação da sociedade em assuntos que são de interesse de todos aqueles que aqui vivem.

Anilcélia Luzia Machado
Conselheira-Relatora

Sumário

1. Introdução.....	9
1.1 Visão geral dos aspectos que influenciam o transporte público no DF.....	9
1.2 O sistema de transporte público coletivo do Distrito Federal - STPC.....	10
1.3 Quem é responsável pela gestão do transporte público coletivo no DF?.....	11
1.4 O que foi auditado?.....	11
1.5 Como foi realizada a auditoria?.....	12
2. Resultados.....	13
2.1 Serviço Convencional do Sistema de Transporte Público Coletivo.....	13
2.1.1 Confiabilidade e tempo de espera.....	13
2.1.2 Disponibilidade e condições do serviço.....	16
2.1.3 Segurança e cortesia no serviço de transporte público coletivo.....	19
2.1.4 Restrições de acesso.....	21
2.1.5 Promoção da qualidade dos serviços pela DFTrans.....	25
2.2 Sistema de transporte público sobre trilhos.....	28
2.2.1 Confiabilidade e tempo de espera.....	28
2.2.2 Disponibilidade e condições do serviço.....	29
2.2.3 Segurança dos usuários no metrô.....	30
2.2.4 Restrições de acesso.....	30
3. Conclusão.....	33
4. Recomendações.....	35

1. Introdução

1.1 Visão geral dos aspectos que influenciam o transporte público no DF

O Tribunal de Contas do Distrito Federal desenvolve auditorias com a finalidade de avaliar o atendimento dos anseios da sociedade por parte do poder público. Esta auditoria operacional no Sistema de Transporte Público do DF procura fornecer uma visão ampla dos pontos fortes e daquilo que precisa ser melhorado em relação a esse serviço tão importante para toda a população do DF.

Brasília chegou ao século XXI com as pressões naturais de crescimento acelerado em sua periferia e tem o desafio de proporcionar aos seus cidadãos as funções básicas de habitação, trabalho, circulação e recreação. Para bem atender os anseios sociais, as autoridades precisam estar atentas ao plano urbanístico da cidade, aos aspectos demográficos e ao sistema viário implantado, pois o Sistema de Transporte Público Coletivo tem características marcadas por escolhas e decisões feitas no passado.

Quanto ao lado urbanístico, os vários planos priorizaram a ocupação entre as cidades de Taguatinga e Gama, havendo, contudo, outros núcleos habitacionais nas diversas regiões do DF, todos convergindo predominantemente para o Plano Piloto e, em segundo plano, para Taguatinga. Demograficamente, já em 2000, a população do DF era superior a dois milhões de habitantes, e o sistema viário concebido, voltado principalmente para o transporte individual.



Diante dessas realidades podemos apresentar as características do sistema de transporte público coletivo do Distrito Federal.

1.2 O sistema de transporte público coletivo do Distrito Federal - STPC

No DF, o serviço de transporte público coletivo é prestado tanto no modo metroviário quanto rodoviário.

O metrô conta com 17 trens, 21 estações e 42 quilômetros de linha em funcionamento. O metrô liga o Plano Piloto a Águas Claras, onde se bifurca em dois trechos, um com destino para Ceilândia e outro, para Samambaia.

O transporte rodoviário compõe-se dos seguintes serviços: Serviço Convencional (ônibus – STPC); Serviço Autônomo Rural (rural – STPC/TA); Serviço Especial de Vizinhança (zebrinha – STCEV); Serviço de Transporte Coletivo Privado (fretamento – STPC); e Serviço Próprio de Empregados (fretamento – STPE). Este modo de transporte atua nos núcleos urbanos e rurais das várias Regiões Administrativas, e as viagens são feitas dentro de uma localidade por linhas internas, chamadas urbanas, ou entre localidades por linhas metropolitanas que ligam as regiões principalmente ao Plano Piloto.

O Serviço Convencional do STPC conta com 865 linhas de ônibus e 83 linhas servidas por microônibus, com elevado número de ligações diretas

entre as diversas localidades, atendendo a todos os pontos de parada ao longo do itinerário.

1.3 Quem é responsável pela gestão do transporte público coletivo no DF?

Os responsáveis pela gestão do transporte no DF são a DFTrans - Transporte Urbano do DF, para o modo rodoviário, e o Metrô/DF - Companhia do Metropolitano do DF, para o transporte sobre trilhos, ambos vinculados à Secretaria de Estado de Transportes – ST.

O Serviço Convencional do STPC, gerido pela DFTrans, é prestado pela TCB e, por concessão, pelas empresas privadas: Condor, Lotaxi, Rápido Brasília, Riacho Grande, São José, Veneza Turismo, Viação Cidade Brasília, Viação Pioneira, Viação Planeta, Viação Satélite, Viação Viva Brasília e Viplan. O pagamento do serviço prestado por essas empresas é feito mediante uma Câmara de Compensação gerida pelas empresas operadoras e sujeita à supervisão do órgão gestor.

O Metrô/DF, empresa pública, é hoje responsável pelo transporte coletivo sobre trilhos e futuramente ficará encarregado também de cuidar do Veículo Leve sobre Trilhos – VLT e do Veículo Leve sobre Pneus – VLP.

O governo local está trabalhando no programa Brasília Integrada, que se propõe a modernizar a infraestrutura do transporte público coletivo do DF.

1.4 O que foi auditado?

A equipe de auditoria do TCDF fiscalizou, em 2008, o Serviço Convencional do STPC e o Metrô/DF, com o objetivo de avaliar a qualidade do serviço prestado e estabelecer um marco inicial que possibilite verificar mudanças na área em decorrência das intervenções governamentais previstas pelo atual governo distrital.

Como base dos seus trabalhos, a equipe buscou respostas para as seguintes perguntas:

- a) O serviço de transporte público coletivo é confiável, e o tempo de espera do usuário é adequado?
- b) O serviço de transporte público coletivo está satisfatoriamente disponível aos usuários que dele necessitam e é prestado em condições adequadas?
- c) O serviço de transporte público coletivo atende às condições de segurança e cortesia?
- d) O usuário tem restrições de acesso ao serviço de transporte público coletivo no DF?
- e) O controle exercido pelo órgão gestor promove a qualidade dos serviços de transporte público coletivo do DF?

1.5 Como foi realizada a auditoria?

A equipe de auditoria do TCDF realizou pesquisa em documentos disponíveis nos sistemas de informação da DFTrans, do Metrô/DF, da Polícia Civil do DF e do Detran e, para suplementar os dados coletados, efetuou pesquisa de campo, observando no local todos os terminais de ônibus (31), todas as estações do metrô (21), paradas e abrigos (635), bem como aplicou 1.405 questionários aos usuários do sistema.

2. Resultados

Em relação aos resultados, o trabalho foi dividido na avaliação do Serviço Convencional do STPC e do Metrô/DF.

2.1 Serviço Convencional do Sistema de Transporte Público Coletivo

2.1.1 Confiabilidade e tempo de espera

Quanto a este ponto, foram verificadas a programação operacional, a duração das viagens e o tempo de espera nas paradas de ônibus.

Programação operacional

A DFTrans estabelece, para os ônibus, uma programação operacional que estipula o itinerário, o operador responsável e os horários de início e fim de cada viagem, com margem de tolerância para o início, estipulado de acordo com a frequência de cada linha.

Na Tabela 1, dados do Sistema Integrado do Transporte Público do Distrito Federal – SIT/DF, relativos aos meses de abril e maio de 2008, demonstram o descumprimento da programação operacional por empresa.

Tabela 1

Descumprimento da programação operacional em abril e maio de 2008

Empresa Operadora	Viagens Previstas	Realizadas no horário	Percentual de descumprimento
Condor	29.478	16.312	44,7%
Lotaxi	9.979	5.712	42,8%
Rápido Brasília	79.443	57.907	27,1%
Riacho Grande	70.829	77.976	-
São José	92.368	90.177	2,4%
TCB	5.456	4.777	12,5%
Veneza Turismo	7.297	4.599	37,0%
Viação Cidade Brasília	63.483	51.686	18,6%
Viação Pioneira	142.943	97.088	32,1%
Viação Planeta	107.482	78.698	26,8%
Viação Satélite	42.057	33.549	20,2%
Viação Viva Brasília	63.661	39.322	38,2%
VIPLAN	210.012	152.708	27,3%
TOTAL	924.488	710.511	23,2%

Fonte: Sistema Integrado do Transporte Público do DF.

Guará, Núcleo Bandeirante e Sobradinho I são as mais afetadas pelo descumprimento da programação. Enquanto Recanto das Emas e Riacho Fundo são privilegiadas pelo cumprimento com oferta excedente de 5,7%.

Duração das viagens

De acordo com informações do SIT/DF, o tempo médio de viagem excede em 8,4% o tempo previsto pela DFTrans. Entretanto, tomando como destino a Rodoviária do Plano Piloto, algumas linhas extrapolaram muito a previsão da DFTrans: Guarú II - 31%, Guariroba - 29% e Taguatinga Norte - 22%.

Tempo de espera

Para avaliar o tempo de espera na parada de ônibus, a equipe de auditoria do TCDF fez uma pesquisa de opinião que apresentou os seguintes resultados: 38,2% dos usuários entrevistados afirmaram esperar, em geral, mais de 30 minutos; 37,9% entre 15 e 30 minutos; e 23,9% menos de 15 minutos.

A pesquisa de opinião foi baseada nos critérios de Ferraz e Torres¹:

- espera superior a 30 minutos – ruim;
- espera entre 15 e 30 minutos – regular;
- espera inferior a 15 minutos – bom.

Portanto, 76,1% dos usuários entrevistados consideraram que o tempo de espera é regular ou ruim. A situação é pior nos eixos Noroeste e Sudoeste, nos quais 48,4% e 47,8% dos usuários, respectivamente, afirmaram esperar mais de 30 minutos.

Eixo Noroeste:

Taguatinga
Ceilândia
Brazlândia
Samambaia
Guará

Eixo Sudoeste:

Núcleo Bandeirante
Riacho Fundo
Candangolândia
Recanto das Emas

Principais causas e efeitos das falhas detectadas

A equipe de auditoria do TCDF constatou que a programação operacional não é cumprida pelas empresas de ônibus: por não terem sua remuneração afetada pelo descumprimento dessa programação; por falta de efetiva aplicação e cobrança de multas dos operadores que descumprem as regras estabelecidas pelo órgão gestor; por haver linhas criadas pelas empresas concessionárias sem autorização do órgão gestor; por falha na divulgação dos horários das linhas; e pela possível desatualização da programação operacional, por não levar em conta a atual situação do trânsito no DF.

Essas falhas tiveram como efeito o comprometimento da qualidade do serviço de transporte público coletivo convencional; a insatisfação do usuário em razão do elevado tempo de espera nas paradas e terminais; e a baixa atratividade do sistema para a sociedade, propiciando oportunidade para o surgimento de transporte clandestino.

¹ FERRAZ, Antonio Clovis Pinto; TORRES, Isaac Guilherme Espinosa. Transporte público urbano. 2. ed. São Carlos: Rima, 2004.

2.1.2 Disponibilidade e condições do serviço

A equipe de auditoria do TCDF analisou as condições de prestação do serviço de transporte público coletivo em relação ao conforto oferecido aos usuários nos terminais, nas paradas e nos ônibus. Avaliou ainda o acesso a informações sobre horários e itinerários das linhas e o tempo de deslocamento entre a residência do usuário e a parada de ônibus.

Conforto

Em visitas realizadas a todos os terminais de passageiros (26) e às paradas de ônibus selecionadas por amostragem e na pesquisa de opinião com os usuários que utilizam costumeiramente os ônibus do DF, a equipe de auditoria do TCDF constatou que: 13 terminais apresentavam-se em boas condições; 6 tinham problemas com a cobertura; 11 não tinham cobertura; 3 necessitavam de manutenção, principalmente dos sistemas elétrico e hidráulico; e 10 não apresentavam sequer a estrutura mínima para ser avaliada.

Considerou-se como situação ideal aquela em que todo terminal/parada deve ser coberto, limpo, dotado de bancos. Deve haver também lixeiras nas proximidades das paradas, e os terminais devem, ainda, ter banheiros, mantidos em bom estado de conservação. Todo ônibus deve estar limpo e bem conservado.



Terminal Santa Maria Sul

Todos os terminais contavam com banheiros, porém 69% estavam em más condições e muitos atendiam tanto a usuários, quanto a motoristas e cobradores.



Terminal Paranoá - detalhe de banheiro



Terminal Asa Sul - mictório destruído em banheiro

Outro ponto de desconforto para o usuário foi a falha da fiscalização quanto ao uso de espaços públicos para estacionamento, principalmente nos terminais da Asa Sul, Rodoviária e Paranoá, locais em que grande quantidade de ônibus ficavam estacionados próximos e, às vezes, até mesmo no local de embarque/desembarque, com prejuízo para o trânsito de veículos e a movimentação dos passageiros.



Terminal Asa Sul - ônibus estacionados



Terminal QNR - embarque

35% dos terminais não contavam com bancos para os usuários e 15% apresentavam bancos em mal estado de conservação.



Terminal Setor P Norte - falta de bancos



Terminal Setor O - bancos sem manutenção

Quanto às paradas, 28,4% não contavam com bancos; 31% não dispunham de cobertura, ou a apresentavam em más condições; 35,8% encontravam-se sujas; e 64,8% não contavam com lixeira nas proximidades.



Itapoã - parada



Ceilândia – parada

Em relação à limpeza e à conservação dos ônibus, 51,7% dos usuários avaliaram como ruim ou péssima e 15,7% como ótima ou boa. Ainda, 74,7% dos usuários afirmaram que, em geral, os ônibus trafegam cheios demais.

Distância das paradas de ônibus

Na avaliação do tempo de deslocamento dos usuários de sua residência até a parada/ponto de ônibus foram empregados os critérios de Ferraz e Torres² e Carvalho e Silva³: ruim, se maior que 500 metros (mais de 10 minutos); regular, se entre 300 e 500 metros (até 10 minutos); e bom, se menor que 300 metros (5 minutos).

A pesquisa de opinião realizada com usuários dos transportes coletivos no Distrito Federal demonstrou que, para alcançar a parada de ônibus: 26,4% caminham mais de 10 minutos; 28% caminham entre 5 e 10 minutos; e 45,6% caminham menos de 5 minutos.

² *Op. cit.*

³ **CARVALHO**, Eliesé Bulhões de; **SILVA**, Paulo César Marques da. **Indicadores de acessibilidade no entorno de paradas de ônibus: proposta de classificação em níveis de serviço**. Mestrado em Transportes, Universidade de Brasília, UNB, Brasil, 2003

Acesso a informações sobre horários e itinerários dos ônibus

Pesquisa de opinião mostrou que 67% dos usuários não sabem onde reclamar do serviço de transporte público.

A equipe de auditoria do TCDF constatou, mediante pesquisa de opinião e verificação no local, que as informações sobre horários e itinerários são insuficientes. Essas informações não existem nas paradas. Apenas dois dos vinte e seis terminais visitados pela equipe mantinham, em local visível, informação atualizada sobre as linhas e a tabela horária, enquanto outros seis apresentavam apenas a relação das linhas, mas não a tabela com os horários.

Além disso, a Gerência de Relações com a Comunidade e Atendimento ao Usuário - GRC atua somente em onze terminais, e as informações são disponibilizadas em tabelas horárias impressas, sem a devida atualização. No entanto, a DFTrans afirma que a principal fonte de informação é o *site* do órgão na *internet*, deixando de considerar os usuários que não têm acesso a esse meio de comunicação e a própria GRC. Ademais, foi constatado que não há, nos ônibus, cartazes que divulguem a existência da GRC.

Principais causas e efeitos das falhas detectadas

A equipe de auditoria do TCDF considerou a falta de investimento e a falha na atuação da fiscalização como causas da existência de terminais inadequados; de paradas sem conforto e em quantidade insuficiente; de ônibus velhos ainda em circulação; e da não disponibilização, em meios de fácil acesso à população, dos horários e itinerários das linhas de ônibus.

Os efeitos dessa situação de desconforto são a insatisfação do usuário e a baixa atratividade do sistema de transporte público coletivo convencional, dando oportunidade para o surgimento de transporte clandestino.

2.1.3 Segurança e cortesia no serviço de transporte público coletivo

Em relação à segurança, consideraram-se as condições das paradas de ônibus, o cumprimento das regras de trânsito e os roubos e furtos no interior dos veículos e, quanto à cortesia, o tratamento de cobradores e motoristas de ônibus para com os usuários.

Segurança

Na avaliação das condições de segurança nas paradas de ônibus, considerou-se como situação ideal aquela em que todas as paradas fossem providas de baias⁴ e de boa iluminação, com os arredores livres de mato alto, entulhos e desníveis.

Em visitas realizadas às paradas que foram selecionadas por amostragem, verificou-se que: 59% não apresentavam baias; 65% não dispunham de iluminação adequada nas imediações; e 24% apresentavam fatores de insegurança, como mato alto, entulhos e desníveis.



Gama - parada



Planaltina - parada

O cumprimento das regras de trânsito é importante para a segurança dos usuários, e, quanto a esse ponto, a equipe de auditoria do TCDF constatou:

- a) entre 1996 e 2008, o Detran aplicou 35.180 multas às permissionárias do Serviço Convencional, das quais 33.447 (95,2%) referem-se a infrações que afetam diretamente a segurança dos usuários, como “Transitar com excesso de velocidade” (42,9%) e “Avançar/convergir em desacordo com sinal/preferência” (44,9%);
- b) de janeiro a junho de 2008, a fiscalização da DFTrans realizou 1.206 autuações por transporte de passageiros com comprometimento da segurança e 747 por utilização de pneu que resulte em risco para a segurança de passageiro ou terceiro.

O pagamento de multas aplicadas pelo Detran a motoristas dos ônibus é superior a 99%. Em contrapartida, nos últimos cinco anos, não há registro de qualquer pagamento efetuado em relação às multas aplicadas pela DFTrans às permissionárias.

⁴ Baias são recuos na pista de rolamento próximos às paradas de ônibus que melhoram a fluidez do trânsito.

Outro assunto importante para a segurança no transporte público são os roubos e furtos no interior dos ônibus e, quanto a isso, a Secretaria de Segurança Pública informou que:

- a) de 2003 a 2007, foram computados 5.840 registros de roubos (consumados e tentados) no interior de veículos do transporte coletivo convencional e alternativo e, de janeiro a junho de 2008, 507 registros (360 no Serviço Convencional e 147 no extinto Serviço Alternativo);
- b) no período de janeiro a junho de 2008, a média foi de 85 ocorrências por mês, contra 98 por mês, no ano de 2007;
- c) o maior número de ocorrências foi verificado na quarta-feira, quinta-feira e sábado, e os horários mais visados pelos criminosos estão entre 18h e 23h59;
- d) as cidades mais afetadas em 2008 foram Ceilândia, Samambaia, Planaltina e Itapoã, com 123, 90, 72 e 48 registros, respectivamente, destacando-se a Ceilândia Norte (BR 070) com 70 ocorrências, e Planaltina (BR 020), com 38.

Cortesia

Pesquisa de opinião revelou que 23,4% e 18,9% dos usuários avaliaram como ruim ou péssimo o tratamento recebido de motoristas/cobradores, respectivamente, enquanto 37,9% e 44,5% consideraram ótimo ou bom.

Principais causas e efeitos das falhas detectadas

Consideraram-se como principais causas das inadequadas condições de segurança e de cortesia a deficiência de planejamento, a falta de ação coordenada no desenho e na destinação de espaços, na construção e na manutenção de paradas de ônibus, a capacitação deficiente de motoristas e cobradores e, ainda, a sensação de impunidade quanto à fiscalização da DFTrans.

Constataram-se como efeitos dessas falhas o comprometimento da segurança dos usuários e de terceiros e o grande número de reclamações na Ouvidoria/GRC, principalmente em relação ao comportamento de motoristas e cobradores.

2.1.4 Restrições de acesso

A equipe de auditoria do TCDF abordou a restrição de acesso decorrente dos preços das passagens, da identificação das paradas de ônibus, das

condições para que os portadores de necessidades especiais - PNEs usem o sistema e, por último, em relação aos efeitos da extinção do serviço de transporte alternativo.

Preço das passagens

Em pesquisa de opinião realizada na rodoviária do Plano Piloto, constatou-se que 47,9% dos usuários de transportes coletivos do DF enfrentam restrições de acesso para realização de diversas atividades em virtude do preço das passagens, como mostra a Tabela 2.

Tabela 2

Restrições ao uso do transporte público declaradas por usuários do sistema

Eixo	Restrição						Declararam não haver restrição
	Divertir	Estudar	Procurar Emprego	Saúde	Trabalhar	Outras	
Leste	27%	7%	1%	1%	1%	6%	57%
Noroeste	32%	6%	2%	1%	1%	7%	52%
Norte	27%	6%	2%	2%	1%	10%	52%
Sudoeste	29%	7%	3%	2%	1%	9%	48%
Sul	29%	4%	1%	0%	1%	12%	52%

Fonte: Pesquisa de opinião realizada de 13/10 a 07/11/2008.

Identificação das paradas

Considerando que os ônibus têm local específico de parada, é essencial que esses locais sejam bem sinalizados. Entretanto, constatou-se que das 3.495 paradas de ônibus cadastradas pela DFTrans, 366 (10,5%) são indicadas como habituais⁵.

A equipe de auditoria, em visitas à amostra selecionada para a avaliação das 3.160 paradas cadastradas como previamente identificáveis, constatou que 18% delas também não apresentavam qualquer identificação.

⁵Parada habitual é aquela constante do cadastro da DFTrans como não tendo qualquer sinalização visível que permita sua identificação.

Acessibilidade dos portadores de necessidades especiais

Quanto à acessibilidade dos portadores de necessidades especiais, é indispensável a existência de terminais, paradas e ônibus com adaptações que permitam a mobilidade desses usuários. No entanto, o que se constatou foi a inexistência de facilidades em todos os terminais de ônibus e de adaptações em 91,34% das paradas de ônibus visitadas por amostragem. Ainda, por meio de consulta ao *site* da DFTrans, constatou-se que 9 cidades não tinham ônibus adaptados, conforme mostra a Quadro 1:

Quadro 1**Cidades não servidas por ônibus adaptados, por eixo**

Eixo	Cidades
Leste	Lago Sul e São Sebastião
Noroeste	Águas Claras e Brazlândia
Norte	Lago Norte e Varjão
Sudoeste	Recanto das Emas e Riacho Fundo
Sul	Candangolândia

Fonte: *site* da DFTrans.

Verificou-se também que a empresa Fácil, operadora do sistema de bilhetagem automática, fixou, sem respaldo técnico, em 15 segundos o tempo para um portador de necessidades especiais passar pela catraca eletrônica. De acordo com a GRC, esse tempo é insuficiente e, muitas vezes, obriga o usuário a pagar tarifa integral de viagem, impossibilitando o usuário do uso do benefício da gratuidade a que tem direito.

Para agravar a situação, até agosto de 2008, encontravam-se atendidas apenas 5 das 217 reclamações de desrespeito a idosos e portadores de necessidades especiais registradas na Ouvidoria da DFTrans.

Extinção do serviço de transporte alternativo

Outro ponto analisado pela equipe de auditoria do TCDF foi a extinção do serviço de transporte alternativo. A pesquisa de opinião revelou que 81,2% dos usuários entrevistados utilizavam as vans; desses, 68,6% consideraram

que a mudança piorou o serviço, e as causas mais citadas foram: menor frequência de transporte, 39,4%; lotação excessiva, 29,5%; e itinerários não servidos, 27,8%. Ressalta-se que 37,3% dos usuários apontaram melhora da segurança no serviço prestado.

Utilização do passe estudantil

A equipe de auditoria do TCDF, mediante análise de documentação da GRC, constatou situações em que o estudante, embora estando em ônibus de linha cadastrada no cartão estudantil, pagou tarifa cheia, por falha na programação da catraca eletrônica do ônibus.

O direito de uso de passe estudantil para o desempenho de atividades extracurriculares encontra-se apenas parcialmente regulamentado pela Portaria ST nº 98/07 e tem sido alvo de interpretações diversas, dando margem a dúvidas que prejudicam os estudantes. Além disso, a norma não deixa claro o número de linhas em que o estudante pode utilizar o passe. No site da empresa Fácil, há a informação de que poderão ser cadastradas quantas linhas forem necessárias; os funcionários das operadoras afirmam que até 3 linhas podem ser cadastradas, enquanto os da empresa Fácil dizem que é permitido cadastrar até 6 linhas.

Principais causas e efeitos das falhas detectadas

A equipe de auditoria do TCDF considerou como causas da restrição de acesso: a) pela não identificação de paradas: o não estabelecimento pela DFTrans de rotina para verificação do estado de conservação das paradas e abrigos; b) quanto aos PNEs: falta de investimento e de atuação pró-ativa da DFTrans; c) no tocante à retirada do serviço de transporte público alternativo: ausência de remodelação concomitante do serviço de transporte público coletivo convencional para se manter frequência e itinerários semelhantes ao antigo serviço; d) em relação ao uso do passe estudantil: omissão da DFTrans, por não assumir sua responsabilidade na garantia da fruição do benefício.

Os efeitos foram os seguintes: a) pela não identificação de paradas: dificuldade de acesso ao transporte pela necessidade de longos deslocamentos para encontrar paradas de ônibus; b) quanto aos portadores necessidades especiais ofensa aos seus direitos, concedidos pela Lei nº 10.048/08; c) no tocante à retirada do serviço de transporte público alternativo: prejuízo à mobilidade do usuário; d) em relação ao uso do passe estudantil: prejuízo à mobilidade dos estudantes, sobretudo dos mais carentes.

2.1.5 Promoção da qualidade dos serviços pela DFTrans

Vistorias

As vistorias a cargo da DFTrans são realizadas pela Gerência de Vistorias – GVI com base em exigências técnicas e legais previstas principalmente na Resolução nº 176/86, que estabelece o tempo de vida útil de sete anos para ônibus comum e de dez para articulados. Apesar disso, a Tabela 3 mostra que, entre 2005 e 2008, a frota de ônibus do STPC aumentou e envelheceu.

Tabela 3

Evolução da idade da frota do Serviço Convencional

Idade da frota de ônibus dos tipos articulado, Padron, convencional e alongado						
Operador	Situação em julho/2005			Situação em novembro/2008		
	Total veículos da frota	Veículos com idade vencida		Total veículos da frota	Veículos com idade vencida	
Condor	84	84	100%	84	84	100%
Lotaxi	30	30	100%	30	30	100%
Rápido Brasília	165	34	20,6%	189	135	71,4%
Riacho Grande	112	42	37,5%	137	18	13,1%
São José	187	24	12,8%	237	123	51,9%
Sol	51	31	60,8%	0	0	-
TCB	15	15	100%	15	15	100%
Veneza Turismo	30	0	0,0%	40	39	97,5%
Viação Planeta/ Pioneira	596	333	55,8%	690	395	57,3%
Viação Satélite/ Cidade Brasília	271	199	73,4%	281	108	38,4%
VIPLAN	641	484	75,5%	709	545	76,8%
Viva Brasília	154	74	48,1%	155	110	71,0%
TOTAL	2336	1350	57,8%	2567	1602	62,4%

Fonte: Processo TCDF nº 2452/1996 (dados de 2005) e Ofício nº 1881/2008/GAB/DF-Trans.

A equipe de auditoria do TCDF constatou que o serviço de vistoria da DFTrans apresenta algumas falhas: não exigência da quitação dos autos de infração; inexistência de plano de vistorias; realização de vistorias com base em dados cadastrais inconsistentes. Além disso, em entrevista com a GVI, constatou-se que dois importantes itens de verificação do checklist de vistorias não eram realizados: item 05, teste de frenagem; e item 14, freio-motor, motor, estrangulador e nível de opacidade (medição da emissão de fumaça preta).

Fiscalização

A efetividade da fiscalização realizada pela DFTrans pôde ser avaliada pelo resultado das apenações aplicadas aos operadores do Serviço Convencional do STPC. Como exemplo, cita-se que, dos 11.192 autos lavrados em 2008, 2.796 foram por não realização de viagens determinadas pela DFTrans.

A Gerência de Fiscalização relata que as empresas, após notificadas, deslacram os ônibus sem a devida liberação da DFTrans. Exemplificando essa prática, das 5.926 notificações ocorridas no primeiro semestre de 2008, somente 3.284 foram liberadas.

De acordo com pesquisa de opinião, 89,6% dos usuários afirmaram nunca terem presenciado fiscais da DFTrans nos ônibus.

Outro dado importante é que, no período de janeiro de 2004 até setembro de 2008, apesar de haverem sido lavrados 33.902 autos de infração, apenas 34,8% tiveram o processamento concluído e nenhuma das multas havia sido paga até 30 de setembro de 2008. Analisando isoladamente, a situação de 2008 não é diferente, pois, dos 11.192 autos lavrados, nenhum processo teve o julgamento concluído.

Dos 11.805 processos julgados de 2004 a 2007, todos deveriam estar com a cobrança administrativa concluída, mas apenas 852 chegaram à etapa final, ou seja, somente 6,9% dos processos julgados e 2,5% do total das multas aplicadas. Além disso, nenhum débito dessa natureza foi inscrito na dívida ativa de 2004 a 2008.

Atendimento ao usuário

A GRC promove suas ações por meio de Postos de Atendimento ao Público – PAPs nos

O atendimento aos passageiros é realizado principalmente pela GRC e pela Ouvidoria da DFTrans.

terminais de passageiros. No entanto, constatou-se que, dos 26 terminais, apenas 11 possuem PAPs e esses funcionam de forma precária, sem sistema de informação e sem condições de conforto para o usuário. As informações são fornecidas baseadas em tabelas impressas, com defasagem de até 30 dias. Além disso, a GRC não faz relatórios das reclamações.

Quanto à Ouvidoria, das 13.562 reclamações recebidas até o mês de julho de 2008, 11.046 ainda aguardavam conclusão. Isso porque há dificuldade em obter, das empresas operadoras e da empresa do Sistema de Bilhetagem Eletrônica – SBA, retorno das informações solicitadas, bem como correção dos procedimentos.

Qualidade das informações gerenciais

O principal sistema de informações da DFTrans é o Sistema Integrado do Transporte Público do Distrito Federal – SIT/DF. O SIT/DF possui vários subsistemas e fornece dados para auxiliar na melhoria do transporte público no DF. O problema é que a qualidade das informações é baixa como, por exemplo: cadastro de paradas desatualizado, dados divergentes sobre a frota de veículos e registros incompletos, incoerentes e intempestivos sobre viagens realizadas.

Principais causas e efeitos das falhas detectadas

As falhas apontadas nas vistorias, fiscalizações, processamento de autos e processos de cobrança administrativa/judicial são causadas por: não cumprimento das exigências normativas quanto à idade da frota; não exigência de quitação de débitos anteriores para a realização das vistorias; inadequado planejamento das atividades; informações cadastrais inconsistentes; insuficiência de vistoriadores; não apenação das empresas operadoras do sistema; evidente descontrole das notas de infração pela falta de tempestividade no registro de lacres e deslacres; pouca visibilidade e ostensividade da fiscalização da DFTrans; dificuldade na obtenção de informações gerenciais do SIT/DF; persistente desestruturação do órgão gestor por falta de recursos humanos, insuficiência de equipamentos e de materiais; falta de cumprimento da Lei nº 3.106/02 e da Decisão TCDF nº 6.871/06.

Os efeitos verificados pela equipe de auditoria do TCDF são: insatisfação dos usuários; risco à segurança do usuário pelo não saneamento de irregularidades apontadas pela DFTrans; desmotivação e indignação dos fiscais da

DFTrans; fiscalização da DFTrans percebida como ineficaz pela população em geral; aumento do tempo de espera nas paradas de ônibus em virtude do descumprimento da programação operacional.

Já as falhas relativas a atendimento ao usuário e à qualidade das informações gerenciais têm como causa: insuficiência de recursos humanos, materiais e tecnológicos para processamento de reclamações e denúncias; deficiência do sistema de controle de prazos; não utilização de dados sobre reclamações para a melhoria da gestão do transporte público; falta de regulamentação que estipule prazo para as operadoras do STPC e do SBA (empresa Fácil) prestarem informações à Ouvidoria e à GRC; método impreciso de descrição da localização de paradas; carência de recursos materiais para o monitoramento das paradas; falhas no processo de registro e validação dos dados cadastrais da frota e dados operacionais do SIT/DF.

E trazem como efeito: insatisfação dos usuários com o serviço prestado pela DFTrans, pois os desvios relatados não são corrigidos, perpetuando os problemas; informações não confiáveis e intempestivas para o gerenciamento do sistema de transporte público.

2.2 Sistema de transporte público sobre trilhos

2.2.1 Confiabilidade e tempo de espera

Programação operacional

A programação horária do metrô prevê 149 viagens aos domingos, 173 aos sábados e 332 para os dias úteis. O cumprimento da programação é bastante alto, com os percentuais de 98,8%, 98,9% e 98,6% de 2006 a 2008, respectivamente.

Tempo de espera nas estações do metrô

Na avaliação do tempo de espera, foi considerado como ideal o cenário final constante no relatório operacional do Metrô/DF, relativo ao ano de 2007, que estabelece tempo de 3 minutos de espera no trecho entre a rodoviária e a estação Águas Claras (tronco) e de 6 minutos entre a estação Águas Claras e as estações de Ceilândia e Samambaia (ramais), no horário de pico em dias úteis.

Apesar de não ter alcançado esse objetivo devido à insuficiência de trens, a pesquisa realizada pelo Metrô/DF revelou que 64,5% dos usuários

avaliam como bom ou excelente o intervalo entre os trens; 26,9%, como regular; e 7%, como péssimo.

Apesar do resultado da pesquisa, a equipe de auditoria do TCDF constatou que o tempo de espera a que os usuários são submetidos na plataforma é relativamente elevado para esse tipo de transporte. Em maio de 2008, por exemplo, no ramal de Samambaia, no horário de menos movimento, o intervalo entre trens era de até 18 minutos.

Principais causas e efeitos

A causa encontrada para o longo intervalo entre as conduções nas estações do Metrô é a insuficiência de trens.

Como consequência, aponta-se o maior tempo de espera do usuário.

2.2.2 Disponibilidade e condições do serviço

Acesso a informações pelos usuários do metrô

As informações aos usuários do metrô são adequadas, apesar de não haver mecanismos que indiquem o tempo previsto atualizado para a chegada do próximo trem.

Pesquisa realizada pelo Metrô/DF junto a seus usuários em março/2008 apontou que: cerca de 83% dos entrevistados consideraram claras as informações prestadas e aproximadamente 86% consideraram excelente ou boa a comunicação visual.

A equipe de auditoria do TCDF verificou que as estações dispõem de mecanismo de comunicação visual informando o destino dos trens, mas não contam com dispositivo que informe o tempo previsto, com atualização online, para a chegada do próximo trem.



Comunicação visual informando o destino do próximo trem que, na bifurcação de linhas, ora segue para Samambaia, ora para Ceilândia.

Principais causas e efeitos das falhas detectadas

Como causa, a equipe de auditoria do TCDF apontou a falta de investimentos em software e equipamentos e, como consequência, certo desconforto ao usuário quanto à falta de informação sobre o tempo de espera.

2.2.3 Segurança dos usuários no metrô

O Metrô/DF realizou, em agosto de 2007, pesquisa com os usuários sobre a segurança de seus serviços e constatou que: 28,4% a consideraram excelente; 58,5%, boa; 5%, regular; 2,6%, ruim; 0,5%, péssima; e 5% não sabem.

2.2.4 Restrições de acesso

Integração entre os modais de transporte

A dificuldade de acesso ao metrô decorre principalmente da falta de integração dessa modalidade com outras como bicicletas e automóveis. Seria, portanto, ideal a existência de bicicletários e estacionamentos para automóveis nas estações do metrô, o que tornaria esse transporte atrativo para a população cuja residência não é próxima a alguma estação e para aqueles que pretendem ir a áreas de difícil estacionamento.

No entanto, o que a equipe de auditoria do TCDF constatou, em visita a todas as estações do metrô em dezembro de 2008, foi a inexistência de bicicletário em 66,7% das estações e de estacionamento para automóveis em 71,4%.



Estação Águas Claras - bicicletário improvisado



Estação Ceilândia Centro - bicicletário planejado



Estação Taguatinga Sul - estacionamento improvisado



Estação Ceilândia Centro - estacionamento planejado

Acessibilidade dos portadores de necessidades especiais ao metrô

As condições de mobilidade dos portadores de necessidades especiais no metrô também foram alvo de preocupação da equipe do auditoria do TCDF. Os critérios e parâmetros técnicos sobre esse assunto encontram-se na NBR 14021, de 31/07/05, da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT. Em visita a todas as estações do metrô em operação em dezembro de 2008, foi possível constatar que:

- a) 66,7% das estações não tinham: sinalização tátil no piso junto às bilheteria; plataforma com indicação de local de embarque/desembarque reservado, devidamente sinalizado para pessoas com deficiência visual e para pessoas com mobilidade reduzida; e piso tátil ao longo da plataforma, distante 0,5m da borda, com largura mínima de 25 cm;
- b) 14,3% não destacavam assentos nas plataformas para uso por portadores de necessidades especiais; e
- c) nenhuma estação dispunha de dispositivo para solicitar auxílio sinalizado com o símbolo internacional de acesso.



Estação Concessionárias – ausência de sinalização para portadores de necessidades especiais



Estação Ceilândia Norte - plataforma sinalizada para portadores de necessidades especiais

Principais causas e efeitos das falhas detectadas

As causas apontadas para a falta de integração entre o metrô e os carros e bicicletas foram a falha no planejamento e a falta de comunicação entre os órgãos do governo, tendo como efeito a não retirada dos carros particulares de circulação. Quanto aos portadores de necessidades especiais, a causa apontada foi a falta de investimentos na adaptação das estações para esses usuários, surtindo, como efeito, a necessidade de auxílio dos funcionários para que possam utilizar o metrô.

3. Conclusão

Conclui-se que, no DF, o transporte público coletivo convencional precisa melhorar em vários aspectos, pois conta com uma frota de veículos envelhecida, descumpre os horários estabelecidos pela DFTrans, não supre os usuários de informações necessárias quanto a horários e itinerários das linhas e é dotado de infraestrutura inadequada para o conforto e segurança dos usuários, principalmente, para os portadores de necessidades especiais. Além disso, a ação fiscalizadora da DFTrans não é efetiva, ocasionando o não pagamento de multas por parte das empresas.

Quanto ao Metrô/DF, segundo os dados operacionais apresentados, os serviços são prestados com grande regularidade, as instalações físicas são seguras e confortáveis, as estações contam com dispositivos que possibilitam a mobilidade assistida dos portadores de necessidades especiais, embora não possibilitem a mobilidade autônoma, e a principal falha detectada refere-se à não disponibilização de mecanismos que informem em quanto tempo passará o próximo trem.

4. Recomendações

Cabe aos órgãos gestores do transporte público no DF, a DFTrans e a Secretaria de Estado de Transportes do DF, garantir que os serviços prestados pelas empresas privadas se dêem em nível de qualidade adequado à população. Assim, visando sanar os problemas apontados no relatório de auditoria, o TCDF, por meio da Decisão nº 5901/2009, fez diversas recomendações e determinações aos órgãos gestores, das quais se destacam:

- a) fiscalizar o cumprimento da programação operacional e punir efetivamente os desvios ocorridos, de forma a coibir o descumprimento da programação operacional por parte dos operadores;
- b) empreender medidas saneadoras para garantir condições adequadas de conforto aos usuários nos terminais de embarque de passageiros, dotando-os de cobertura, bancos e banheiros em bom estado de conservação;
- c) dotar os terminais de meios para ampla divulgação das linhas e horários do serviço de transporte público;
- d) empreender medidas saneadoras para garantir condições adequadas de conforto e segurança aos usuários nas paradas de ônibus, provendo-as de cobertura, bancos, lixeira, baias e iluminação das imediações;
- e) fiscalizar as condições de limpeza e conservação da frota e coibir o excesso de lotação nos veículos, punindo efetivamente os desvios;
- f) dotar a DFTrans dos recursos humanos, logísticos e tecnológicos para melhor desempenhar sua função institucional.

Serviço

Tribunal de Contas do Distrito Federal - TCDF

Na *internet*: <http://www.tc.df.gov.br>

Mais informações sobre esta auditora podem ser obtidas no *site* do TCDF, consultando-se o Processo nº 17272/08 e no *link* “controle externo > auditorias”

Governo do Distrito Federal
Serviço de Atendimento ao Cidadão
Telefone 156

Secretaria de Transportes do DF – STDF:

Na *internet*: <http://www.st.df.gov.br>

Transporte Urbano do DF – DFTrans:

Na *internet*: <http://www.dftrans.df.gov.br/>

Ouvidoria: telefone 156, opção 6

Companhia do Metropolitan do DF (Metrô/DF):

Na *internet*: <http://www.metro.df.gov.br/>

Ouvidoria: telefone 3353-7084

Email: ouvidoria@metro.df.gov.br



Secretaria
de Gestã



Ministério
do Planejamento,
Orçamento e Gestã

GOVERNO FEDERAL



Tribunal de Contas
do Distrito Federal

