RELATÓRIO DE INSPEÇÃO
Nº 06/2019 - DATCS/COLES/SUBCI/CGDF

Unidade:	Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal
Processo nº:	00480-00005338/2019-01
Assunto:	Inspeção nos contratos de transporte escolar - SEDF
Ordem de Serviço:	76/2019-SUBCI/CGDF de 16/04/2019.

I - INTRODUÇÃO

A inspeção foi realizada no(a) Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, durante o período de 18/04/2019 a 19/07/2019, objetivando verificar avaliar a regularidade/conformidade e a efetividade dos serviços de transporte escolar.

A execução deste trabalho considerou o seguinte problema focal: *Em que medida a Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal tem planejado, contratado, fiscalizado e controlado a prestação de serviço de transporte escolar aos estudantes da rede pública de ensino, de modo adequado, eficiente, efetivo e em conformidade com a legislação vigente e aplicável e com os termos contratuais.*

A seguir são apresentados os processos para os quais foram relatadas constatações ou informações:

Processo	Credor	Objeto	Termos
00080-00001601/2019-60	Transfer Logística EIRELI PP (07.188.297/0001-00)	Contratação de empresa especializada na prestação de serviço de transporte escolar com a disponibilização de motoristas, monitores e encarregado, CRE Plano Piloto.	Contrato nº 01 /2019 Valor Total: R$ 6.872.785,92
00080-00001874/2019-12	Transmonici Transporte e Turismo Ltda. - ME (09.169.349/0001-26)	Contratação de empresa especializada na prestação de serviço de transporte escolar com a disponibilização de motoristas, monitores e encarregado, CRE Samambaia.	Contrato nº 04 /2019 Valor Total: R$ 1.261.774,80
00080-00047117/2019-87	Pollo Viagens e Transportes Ltda. (02.374.243/0001-15)	Contratação de empresa especializada na prestação de serviço de transporte escolar com a disponibilização de motoristas, monitores e encarregado, CRE São Sebastião.	Contrato nº 31 /2019 Valor Total: R$ 6.752.097,00

Processo	Credor	Objeto	Termos
00080-00112963/2018-02	FCB Transportes Logística e Serviços Gerais Ltda. (01.796.430/0001-24)	Contratação de empresa especializada na prestação de serviço de transporte escolar com a disponibilização de motoristas, monitores e encarregado, CRE Brazlândia.	Contrato nº 81 /2018 Valor Total: R$ 4.022.235,00
00080-00131291/2018-26	Pollo Viagens e Transportes Ltda. (02.374.243/0001-15)	Contratação de empresa especializada na prestação de serviço de transporte escolar com a disponibilização de motoristas, monitores e encarregado, CRE São Sebastião	Contrato nº 67 /2018 Valor Total: R$ 9.207.405,00

Sabe-se que para muitos estudantes o transporte escolar não se trata de uma opção, mas o único meio de acesso às escolas, sobretudo para os alunos residentes nas áreas rurais onde, normalmente, não há disponibilidade de escolas. Desse modo, o transporte escolar disponibilizado pelo Poder Público proporciona acesso à educação, além da inclusão social.

Nesse diapasão, o Poder Público tem como dever garantir a educação, de modo a atender os estudantes, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, **transporte**, alimentação e assistência à saúde, nos termos do art. 208, VII da Constituição da República Federativa do Brasil - CRFB e do art. 224 da Lei Orgânica do Distrito Federal - LODF. Assim, a política pública de concessão de transporte escolar, em caráter suplementar, aos alunos da rede pública de ensino cumpre determinação constitucional e da lei maior do Distrito Federal.

Salienta-se que a educação é dever tanto do Estado quanto da família segundo consta no art. 205 da CRFB e no art. 2º da Lei nº 9.394/1996. Ou seja, a obrigação é solidária e compartilhada entre o Estado e a família do educando.

Cabe mencionar que a Lei nº 10.880/2004 instituiu o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – PNATE, no âmbito do Ministério da Educação, sendo executado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, com o fito de ofertar transporte escolar aos alunos da educação básica que residam em área rural. O Programa prevê o repasse de recursos financeiros aos Estados, Distrito Federal e Municípios, em caráter suplementar, que devem ser utilizados exclusivamente com despesas inerentes ao transporte escolar.

Já a Lei nº 12.816/2013 dispõe sobre o apoio da União às redes públicas de educação básica na aquisição de veículos para o transporte escolar e o Decreto nº 6.768

/2009, regula o Programa Caminho da Escola cujos objetivos são descritos no art. 2º, a saber:

> Art. 2º São objetivos do Programa Caminho da Escola:
>
> I - renovar a frota de veículos escolares das redes municipal e estadual de educação básica na zona rural;
>
> II - garantir a qualidade e segurança do transporte escolar na zona rural, por meio da padronização e inspeção dos veículos disponibilizados pelo Programa;
>
> III - garantir o acesso e a permanência dos estudantes moradores da zona rural nas escolas da educação básica;
>
> IV - reduzir a evasão escolar, em observância às metas do Plano Nacional de Educação; e
>
> V - reduzir o preço de aquisição dos veículos necessários ao transporte escolar na zona rural.

Ademais, a Portaria nº 225/2017 da SEE/DF prescreve sobre os critérios e procedimentos para a oferta do transporte escolar aos estudantes da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal, a saber:

> Art. 1º Regulamentar a oferta de transporte escolar aos estudantes regularmente matriculados na Rede Pública de Ensino do Distrito Federal, nas modalidades de ensino Educação Infantil, Ensino Fundamental, Ensino Médio, Ensino Especial e Educação de Jovens e Adultos de suas residências e/ou pontos de encontros pré-determinados até as respectivas Unidades Escolares e destas até suas residências e/ou pontos de encontros, de forma residual e suplementar diretamente pela Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal com veículos próprios ou mediante contratação de serviços de empresa legalmente constituídas para tal fim, na forma da legislação vigente, obedecendo aos seguintes critérios:
>
> I - estudante na faixa de 4 a 17, e estudante matriculado na modalidade Educação de Jovens e Adultos (EJA);
>
> II - estudante que resida a partir de 02 (dois) quilômetros da Unidade Escolar na qual estiverem matriculados dentro dos limites do Distrito Federal,
>
> III - não haja transporte público coletivo urbano ou rural;
>
> IV - não seja beneficiário do Passe Livre Estudantil;
>
> V - estudante deve possuir Cadastro de Pessoa Física (CPF) próprio.
>
> [...]

Ressalta-se que em 11/06/2019 foi publicada a Portaria nº 192, de 10/06 /2019, estabelecendo os critérios e procedimentos para oferta do transporte escolar aos

estudantes da rede pública de ensino do Distrito Federal, revogando, assim, a Portaria nº 225/2017. Todavia, será considerada a Portaria nº 225/2017 para fins de análise deste trabalho, uma vez que era o normativo regente e vigente no exercício de 2018.

Assim, para atender aos 56.670 alunos, em 2018, beneficiados com o transporte escolar a Secretaria de Educação do Distrito Federal utilizou-se de veículos próprios (128) e contratados (730), de acordo com as informações prestadas pela Diretoria de Transporte Escolar.

Para a prestação do serviço são realizadas licitações cujo objeto é a contratação de empresa especializada em gestão de transporte escolar com a disponibilização de motoristas, monitores, encarregado, manutenção da frota e garagem para os veículos próprios, sendo que estes atendem aos alunos matriculados nos Centros de Ensino Especial, nas escolas inseridas no Programa de Educação em Tempo Integral, nas Escolas Parques, bem como para os estudantes que participam de atividades extracurriculares incluídas no Projeto Político Pedagógico das instituições de ensino.

Já em relação aos contratados, são, também, realizadas licitações cujo objeto é a contratação de empresa especializada na prestação de serviço de transporte escolar com a disponibilização de motoristas, monitores e encarregado, para cada uma das Coordenações Regionais de Ensino – CRE's.

Para tanto, foram formalizados os seguintes contratos, conforme informações prestadas pela Diretoria de Transporte Escolar:

CRE	PROCESSO	CONTRATADA	CNPJ	CONTRATO	VIGÊNCIA	VALORES (R$)	SITUAÇÃO CONTRATUAL
Brazlândia	080-010701 /2014	T T A P Transportes e Logística	15.630.674 /0001-47	17/2013	21/02 /2013 a 22/11 /2018	18.932.727,65	Regular
Brazlândia	080-00112963 /2018-02	F C B Transportes Logística e Serviços Gerais Ltda.	01.796.430 /0001-24	81/2018	21/11 /2018 a 21/05 /2019	4.022.235,00	Emergencial

CRE	PROCESSO	CONTRATADA	CNPJ	CONTRATO	VIGÊNCIA	VALORES (R$)	SITUAÇÃO CONTRATUAL
Brazlândia	080-00047647 /2019-25	F C B Transportes Logística	01.796.430 /0001-24	42/2019	01/07 /2019 a 01/01 /2020	6.231.622,62	Emergencial
Brazlândia	0800-001199 /2015	Oliveira Transporte e Turismo	07.525.475 /0001-40	37/2015	25/11 /2015 a 25/11 /2020	5.821.848,66	Regular
Ceilândia	080-001167 /2013	Rodoeste Transporte e Turismo	03.342.856 /0001-33	15/2013	14/02 /2013 a 14/02 /2019	27.901.750,80	Regular
Ceilândia	0 8 0 - 00001919- 2019-41	Rodoeste Transporte e Turismo	03.342.856 /0001-33	03/2019	14/02 /2019 a 14/08 /2019	3.123.070,35	Emergencial
Ceilândia Samambaia Taguatinga	0800-001199 /2015	Rodoeste Transporte e Turismo	03.342856 /0001-33	35/2015	24/11 /2015 a 24/11 /2020	10.570.287,00	Regular
Gama	080-004810 /2017	Oliveira Transporte e Turismo	07.525.475 /0001-40	24/2017	16/06 /2017 a 01/08 /2019	13.151.952,00	Regular
Gama Santa Maria Núcleo Bandeirante	0800-001199 /2015	Rodoeste Transportes	03.342.856 /0001-33	36/2015	24/11 /2015 a 24/11 /2020	7.327.110,00	Regular
Guará	080-001166 /2013	Rota do Sol Transporte e Turismo	03.103.551 /0001-79	14/2013	14/02 /2013 a 14/02 /2019	69.594.669,60	Regular
Guará	080-00001732 /2019-47	Maximus Transportes Escolar e Turismo Ltda. - ME	09.452.016 /0001-00	02/2019	14/02 /2019 a 14/08 /2019	7.516.903,68	Emergencial
Guará Plano Piloto S ã o Sebastião	0800-001199 /2015	Transfer Logística	07.188.297 /0001-00	49/2015	23/11 /2015 a 23/11 /2020	30.138.197,26	Regular

CRE	PROCESSO	CONTRATADA	CNPJ	CONTRATO	VIGÊNCIA	VALORES (R$)	SITUAÇÃO CONTRATUAL
Núcleo Bandeirante	080.007358 /2016	Expresso Vila Rica	05.373.334 /0001-24	26/2016	30/09 /2016 a 01/10 /2021	54.034.405,43	Regular
Paranoá	080-007359 /2016	Expresso Vila Rica	05.373.334 /0001-24	21/2016	16/08 /2016 a 16/08 /2021	18.168.982,52	Regular
Paranoá	080-000828 /2014	Pollo Viagens e Transportes Ltda.	02.374.243 /0001-15	12/2015	15/04 /2015 a 15/04 /2020	41.853.187,20	Regular
Planaltina	080.003073 /2013	Cooperativa dos caminhoneiros autônomos de cargas e passageiros em geral Ltda - COOPERCAM	26.469.494 /0001-41	104/2014	06/10 /2014 a 06/10 /2019	8.120.099,46	Regular
Plano Piloto	080.001.165 /2013	Transfer Logística EIRELI PP	07.188.297 /0001-00	13/2013	14/02 /2013 a 14/02 /2019	48.485.318,32	Regular
Plano Piloto	080-00001601 /2019-60	Transfer Logística EIRELI PP	07.188.297 /0001-00	01/2019	14/02 /2019 a 14/08 /2019	6.872.785,92	Emergencial
Recanto das Emas	0800-005076 /2015	GPS Transportes	05.788.430 /0001-33	02/2017	10/02 /2017 a 10/08 /2019	10.289.636,70	Regular
Samambaia	080-001168 /2013	Pollo Viagens e Transportes Ltda.	02.374.243 /0001-15	16/2013	14/02 /2013 a 14/02 /2019	69.594.669,60	Regular
Samambaia	080-00001874 /2019-12	Transmonici Transporte e Turismo Ltda. - ME	09.169.349 /0001-26	04/2019	14/02 /2019 a 14/08 /2019	1.261.774,80	Emergencial
Santa Maria	0800-005940 /2012	Rodoeste Transporte e Turismo	03.342856 /0001-33	130/2013	11/06 /2013 a 11/06 /2019	8.420.924,16	Regular

CRE	PROCESSO	CONTRATADA	CNPJ	CONTRATO	VIGÊNCIA	VALORES (R$)	SITUAÇÃO CONTRATUAL
São Sebastião	080.00051492/2018-41	Pollo Viagens e Transportes Ltda.	02.374.243/0001-15	23/2018	04/04/2018 a 01/10/2018	6.650.298,60	Emergencial
São Sebastião	080.00131291/2018-26	Pollo Viagens e Transportes Ltda.	02.374.243/0001-15	67/2018	03/10/2018 a 01/04/2019	9.207.405,00	Emergencial
São Sebastião	080-00047117/2019-87	Pollo Viagens e Transportes Ltda.	02.374.243/0001-15	31/2019	30/04/2019 a 30/10/2019	**6.752.097,00**	Emergencial
Sobradinho	0800-000334/2014	Travel Bus	04.982.981/0001-70	29/2014	12/05/2014 a 12/05/2019	56.997.138,96	Regular
Sobradinho Planaltina	0800-001199/2015	Oliveira Transporte e Turismo	07.525.475/0001-40	38/2015	25/11/2015 a 25/11/2020	9.465.219,00	Regular
Taguatinga	0800-001815/2013	Pollo Viagens e Transportes Ltda.	02.374.243/0001-15	147/2013	05/11/2013 a 05/11/2019	36.192.823,92	Regular

A apuração dos atos e fatos objetos deste trabalho se deu mediante a análise de processos de contratação e pagamento, assim como por meio de informações prestadas, a partir das Solicitações de Informações e visitas técnicas realizadas nos diversos órgãos e entidades do Governo do Distrito Federal, como a Secretaria Executiva do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, a Subsecretaria de Planejamento, Acompanhamento e Avaliação – SUPLAV, a Subsecretaria de Infraestrutura e Apoio Educacional – SIAE, a Diretoria de Transporte Escolar – DITRE, a Gerência de Transporte Escolar – GTESC, a Gerência de Acompanhamento e Fiscalização do Transporte Escolar – GFIST, a Subsecretaria de Administração Geral – SUAG, a Subsecretaria de Gestão de Pessoas – SUGEP, as Coordenações Regionais de Ensino – CRE's, as Unidades Regionais de Infraestrutura e Apoio Educacional – UNIAE's, todos pertencentes à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, e, ainda, o Departamento de Trânsito do Distrito Federal – Detran-DF, o então Transporte Urbano do Distrito Federal – DFTrans e o Departamento de Estradas de Rodagem do Distrito Federal - DER.

Além disso, foram realizadas entrevistas estruturadas com os representantes das 14 (quatorze) Coordenações Regionais de Ensino da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal e com representantes de algumas escolas da rede, momento em que foram colhidas informações relativas aos procedimentos administrativos e operacionais empregados na gestão e fiscalização do serviço de transporte escolar.

Com o fito de avaliar a adequação, eficiência e qualidade dos serviços prestados foram aplicados questionários às Unidades Regionais de Infraestrutura e Apoio Educacional – UNIAE's (14), aos diretores das escolas atendidas pelo transporte escolar (340 respondentes), aos alunos beneficiados pelo transporte escolar (3.974 respondentes) e aos motoristas (234 respondentes) e monitores (221 respondentes) prestadores dos serviços de transporte escolar. Ademais, foram realizadas visitas às garagens das empresas prestadoras do serviço de transporte escolar, bem como foram realizadas vistorias e fiscalizações nos ônibus quando do embarque e desembarque de alunos nas escolas visitadas juntamente com os servidores lotados na Gerência de Acompanhamento e Fiscalização do Transporte Escolar – GFIST e com os executores dos contratos lotados nas Unidades Regionais de Infraestrutura e Apoio Educacional – UNIAE's.

A seguir são apresentados os processos de contratação e pagamento que foram analisados, dado que estavam vigentes em 2018 e 2019:

SEQ.	CRE	PROCESSO CONTRATAÇÃO	PROCESSO PAGAMENTO
01	Brazlândia	080-010701/2014	00080-00054786/2018-24 00080-00115105/2018-10 00080-00153428/2018-01 00080-00192757/2018-60 00080-00001089/2019-51
02	Brazlândia	00080-00112963/2018-02	00080-00000009/2019-41 00080-00026986/2019-78
03	Brazlândia	0800-001199/2015	00080-00058784/2018-12 00080-00114988/2018-32 00080-00126959/2018-13 00080-00197070/2018-11 00080-00046040/2019-28

SEQ.	CRE	PROCESSO CONTRATAÇÃO	PROCESSO PAGAMENTO
04	Ceilândia	0080-001167/2013	00080-00043124/2018-29 00080-00099183/2018-51 00080-00165773/2018-80 00080-00185764/2018-13 00080-00204861/2018-12
05	Ceilândia	0800-001199/2015	00080-00054073/2018-61 00080-00114559/2018-65 00080-00142404/2018-19 00080-00185973/2018-59 00080-00204951/2018-03
06	Gama	0080-004810/2017	00080-00053910/2018-34 00080-00087934/2018-97 00080-00101437/2018-17 00080-00178890/2018-11 00080-00000144/2019-96
07	Gama	0800-001199/2015	00080-00053978/2018-13 00080-00098913/2018-05 00080-00127467/2018-45 00080-00136997/2018-84 00080-00000198/2019-51
08	Guará	0080-001166/2013	00080-00056845/2018-07 00080-00093751/2018-19 00080-00132779/2018-71 00080-00171086/2018-01 00080-00201059/2018-62
09	Guará	0800-001199/2015	00080-00059679/2018-92 00080-00107250/2018-19 00080-00146881/2018-53 00080-00163144/2018-15 00080-00201277/2018-05
10	Núcleo Bandeirante	080.007358/2016	00080-00053847/2018-36 00080-00095066/2018-19 00080-00170008/2018-81 00080-00187860/2018-98 00080-00027043/2019-62

SEQ.	CRE	PROCESSO CONTRATAÇÃO	PROCESSO PAGAMENTO
11	Núcleo Bandeirante	0800-001199/2015	00080-00083635/2018-83 00080-00164841/2018-93 00080-00187262/2018-19 00080-00189869/2018-33 00080-00201788/2018-19
12	Paranoá	0080-007359/2016	00080-00048155/2018-76 00080-00095985/2018-92 00080-00111975/2018-10 00080-00130380/2018-55 00080-00204864/2018-48
13	Paranoá	0080-000828/2014	00080-00042283/2018-14 00080-00098663/2018-03 00080-00121507/2018-45 00080-00145724/2018-21 00080-00202848/2018-11
14	Planaltina	080.003073/2013	00080-00047942/2018-09 00080-00133174/2018-05 00080-00154135/2018-33 00080-00193211/2018-26 00080-00000979/2019-46
15	Planaltina	0800-001199/2015	00080-00053804/2018-51 00080-00105133/2018-11 00080-00182868/2018-68 00080-00198867/2018-35 00080-00199591/2018-11
16	Plano Piloto	0080-001165/2013	00080-00034977/2018-70 00080-00061041/2018-11 00080-00077992/2018-11 00080-00162530/2018-90 00080-00205634/2018-04
17	Plano Piloto	0800-001199/2015	00080-00039978/2018-19 00080-00082041/2018-55 00080-00097361/2018-18 00080-00195792/2018-31 00080-00205514/2018-07

SEQ.	CRE	PROCESSO CONTRATAÇÃO	PROCESSO PAGAMENTO
18	Recanto das Emas	0800-005076/2015	00080-00053881/2018-19 00080-00105548/2018-94 00080-00112630/2018-75 00080-00165695/2018-13 00080-00000918/2019-89
19	Samambaia	0080-001168/2013	00080-00047352/2018-78 00080-00124572/2018-22 00080-00178854/2018-40 00080-00195795/2018-74 00080-00205257/2018-03
20	Samambaia	0800-001199/2015	00080-00052861/2018-12 00080-00142653/2018-12 00080-00167184/2018-36 00080-00196214/2018-11 00080-00000200/2019-92
21	Santa Maria	0800-005940/2012	00080-00062799/2018-77 00080-00093746/2018-06 00080-00135266/2018-11 00080-00159142/2018-21 00080-00196008/2018-10
22	Santa Maria	0800-001199/2015	00080-00067607/2018-19 00080-00093818/2018-15 00080-00105480/2018-43 00080-00159143/2018-76 00080-00196009/2018-56
23	São Sebastião	00080-00051492/2018-41	00080-00077657/2018-12 00080-00122961/2018-13 00080-00146623/2018-77 00080-00162871/2018-65 00080-00185072/2018-67
24	São Sebastião	00080-00131291/2018-26	00080-00181089/2018-45 00080-00196803/2018-08 00080-00204121/2018-78

SEQ.	CRE	PROCESSO CONTRATAÇÃO	PROCESSO PAGAMENTO
25	São Sebastião	0800-001199/2015	00080-00047432/2018-2 00080-00100399/2018-77 00080-00113297/2018-11 00080-00163238/2018-94 00080-00203777/2018-73
26	Sobradinho	0800-000334/2014	00080-00054817/2018-47 00080-00126086/2018-49 00080-00144561/2018-69 00080-00163128/2018-22 00080-00001190/2019-11
27	Sobradinho	0800-001199/2015	00080-00056910/2018-96 00080-00110847/2018-41 00080-00165308/2018-49 00080-00186747/2018-95 00080-00002207/2019-49
28	Taguatinga	0800-001815/2013	00080-00043681/2018-40 00080-00122528/2018-88 00080-00143583/2018-10 00080-00179694/2018-56 00080-00204573/2018-50
29	Taguatinga	0800-001199/2015	00080-00047902/2018-59 00080-00098402/2018-85 00080-00147052/2018-98 00080-00182103/2018-28 00080-00204862/2018-59
30	Sistema de Monitoramento	080.011.741/2016	00080-00205098/2018-39 00080-00091081/2018-98 00080-00002244/2019-57

Por fim, cabe registrar que foram analisados os processos de contratação emergencial e regular enumerados a seguir, visto que as evidências de auditoria encontradas têm se mantido no exercício corrente, conforme será demonstrado ao longo do Relatório:

ITEM	CRE	PROCESSO	TIPO DE CONTRATAÇÃO

01	Brazlândia	080-00047647/2019-25	Emergencial
02	Ceilândia	080-00001919/2019-41	Emergencial
03	Guará	080-00001732/2019-47	Emergencial
04	Plano Piloto	080-00001601/2019-60	Emergencial
05	Samambaia	080-00001874/2019-12	Emergencial
06	Santa Maria	080-00095640/2019-10	Emergencial
07	São Sebastião	080-00127374/2018-11	Regular
08	São Sebastião	080-00047117/2019-87	Emergencial
09	São Sebastião	080-00131291/2018-26	Regular
10	Sobradinho	080-00180603/2018-25	Regular
11	Sobradinho	080-00094090/2019-11	Emergencial

Após a conclusão dos trabalhos de campo, foi elaborado o Informativo de Ação de Controle n° 03/2019 - DINCS/COLES/SUBCI/CGDF, de 31/07/2019, contendo as evidências da inspeção, que foi encaminhado à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal no dia 08/08/2019, por meio do Ofício SEI-GDF Nº 724/2019 - CGDF /SUBCI, Doc. SEI/GDF 26342710, para que a Secretaria de Educação do Distrito Federal, no prazo de 15 (quinze) dias úteis, manifestasse "quanto às **falhas identificadas e as providências adotadas em atenção às recomendações**", uma vez que o IAC possui caráter preliminar. (grifou-se)

Por conseguinte, por meio do Ofício SEI-GDF Nº 86/2019 - SEE/GAB /AESP, de 16/09/2019, Doc. SEI/GDF 28389181, a Secretaria de Educação encaminhou as respostas das áreas técnicas para análise e conversão do Informativo de Ação de Controle no presente Relatório de Inspeção.

Importante mencionar que o Informativo de Ação de Controle n° 03/2019 - DINCS/COLES/SUBCI/CGDF, foi encaminhado para que a Secretaria de Educação manifestasse quanto às falhas apontadas, bem como em relação às recomendações, porém o foco das respostas apresentadas foi a respeito das recomendações, de modo que não houve posicionamento quanto aos fatos constantes dos pontos de auditoria, propriamente dito, que explicitou as ilegalidades e irregularidades. Assim, procedeu-se à análise das informações prestadas pela Secretaria de Educação concluindo-se pela manutenção de todas as evidências de auditoria e, ainda, foram incluídas novas ponderações e recomendações em função das informações prestadas pela Secretaria de Educação.

Salienta-se que houveram repetições das recomendações em vários pontos de auditoria considerando a reincidência das ilegalidades e irregularidades encontradas.

II - RESULTADOS DOS EXAMES

1. O planejamento da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal se mostra adequado e suficiente em ofertar escolas nas proximidades da residência do aluno?

1.1-Conformidade

1.1.1 - PLANEJAMENTO DEFICIENTE NO QUE TANGE À OFERTA DE ESCOLAS NAS PROXIMIDADES DA RESIDÊNCIA DOS ESTUDANTES

Classificação da falha: Grave

Fato

O Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei nº 8.069/1990, em seu art. 53, V, assegura à criança e ao adolescente o direito à educação, com garantia de acesso à escola pública e gratuita nas proximidades de sua residência.

Já a Lei nº 9.394/1996 que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional traz em seu art. 4º, X, a garantia ao educando de ter vaga em escola mais próxima de sua residência, a saber:

> Art. 4º O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:
>
> [...]
>
> X – vaga na escola pública de educação infantil ou de ensino fundamental mais próxima de sua residência a toda criança a partir do dia em que completar 4 (quatro) anos de idade.

No âmbito do Distrito Federal, a Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal – SEE/DF estabelece como um dos objetivos fundamentais na execução

do planejamento anual de matrícula "proporcionar ao educando o menor deslocamento possível entre sua residência e a unidade de ensino", conforme Decreto Distrital nº 23.819 /2003 que dispõe sobre as diretrizes para o planejamento da matrícula da clientela escolar na rede pública de ensino do Distrito Federal. E, nos termos do art. 3º do referido Decreto tem-se que:

> Art. 3º - Havendo impossibilidade de atendimento do aluno, em unidade de ensino localizada nas proximidades de sua residência, a Secretaria de Estado de Educação, **excepcionalmente**, promoverá seu deslocamento para outra escola, enquanto perdurar a situação que acarretou a necessidade da utilização do transporte, quais sejam, dentre outras:
>
> I – inexistência de linha regular de transporte coletivo na região do deslocamento;
>
> II – interdição da unidade escolar por motivo de reforma, ou de segurança do prédio;
>
> III – criação de novos núcleos populacionais;
>
> IV – existência de demanda em locais onde a construção de unidades de ensino não seja aprovada pelos órgãos próprios;
>
> V – esgotamento da capacidade de absorção da clientela pelas escolas da região. (grifou-se)

Desse modo, via de regra, a disponibilização de vaga aos discentes deverá ocorrer em escola mais próxima de sua residência e a concessão de transporte escolar deve se dar de forma residual e suplementar.

Todavia, verificou-se, por meio do Sistema Integrado de Gestão Governamental – SIGGO, que a cada ano o dispêndio com transporte escolar no Distrito Federal tem aumentado, conforme demonstrado a seguir:

Ano	EMPENHOS (R$)	PAGAMENTOS (R$)
2015	76.967.442,85	73.673.015,33
2016	89.775.980,53	82.541.789,12
2017	101.964.251,65	101.146.673,21
2018	135.325.811,27	131.366.479,29
TOTAL	**404.033.486,30**	**388.727.956,95**

Pelo que se observa, de 2015 a 2018 houve um aumento de 78% da despesa com transporte escolar, pagando-se neste período o montante de R$ 388.727.956,95. Sendo

que, de 2015 a 2016 o aumento foi de 12%, de 2016 a 2017 foi de 23% e de 2017 a 2018 foi de 30%. Para o ano corrente, de janeiro a junho/2019, há empenho no valor de R$ 69.315.596,03 e já foram pagos R$ 27.485.694,67.

A título de comparação, segundo dados constantes do Relatório de Auditoria Operacional realizada pelo TCDF em 2015 (Processo TCDF nº 1306/15), a despesa com transporte escolar do período de 2011 a 2014 foi elevada em 92%.

A tabela a seguir, disponibilizada pela Diretoria de Transporte Escolar, demonstra o quantitativo de alunos da rede pública de ensino do Distrito Federal, por modalidade e por Regional de Ensino que utilizaram o transporte escolar no ano de 2018:

MÉDIA DE ALUNOS 2018							
		QUANTITATIVO DE ALUNOS POR MODALIDADE					
REGIONAL	CONTRATO	INFANTIL	FUNDAMENTAL	MÉDIO	ESPECIAL	EJA	TOTAL
PLANO PILOTO E CRUZEIRO	13/2013	664	2439	127	0	0	3230
CEILÂNDIA	15/2013	289	1596	94	61	35	2074
TAGUATINGA	147/2013	303	1589	110	6	125	2132
SANTA MARIA	130/2013	26	178	19	57	19	299
ITAPOÃ	21/2016	660	2452	7	11	13	3143
BRAZLÂNDIA	17/2013	303	1549	253	1	158	2264
GUARÁ	14/2013	251	4583	764	79	164	5842
N. BAND	26/2016	649	3448	237	55	83	4471
PARANOÁ	12/2015	356	1988	368	4	102	2819
PLANALTINA	104/2014	392	2602	466	1	70	3532
RECANTO DAS EMAS	02/2017	39	1490	431	5	187	2152
SAMAMBAIA	16/2013	93	372	10	45	19	540
SÃO SEBASTIÃO	23/2018	512	3659	605	9	7	4691
SOBRADINHO	29/2014	516	3278	71	10	48	3923
GAMA	24/2017	196	1638	197	4	131	2167
GUARÁ	49/2015	0	17	0	114	0	131
PLANO PILOTO E CRUZEIRO	49/2015	3	4727	111	120	0	4961
SÃO SEBASTIÃO	49/2015	7	341	0	59	17	424
PARANOÁ	49/2015	0	896	0	10	1	906
SOBRADINHO	38/2015	1	155	0	112	4	273
PLANALTINA	38/2015	29	350	33	235	0	646
BRAZLÂNDIA	37/2015	65	2667	39	126	0	2897
GAMA	36/2015	0	529	0	62	0	590
SANTA MARIA	36/2015	0	270	0	57	0	327
N. BAND	36/2015	0	98	0	0	0	98
TAGUATINGA	35/2015	0	199	0	216	0	415
CEILÂNDIA	35/2015	0	341	869	300	0	1510
SAMAMBAIA	35/2015	0	133	0	81	0	215
TOTAL		5355	43485	4810	1837	1183	56670

Observa-se que foram transportados 56.670 estudantes em 2018. Em 2015, esse número era 42.162 e em 2017, 55.803 alunos usufruíram do transporte escolar. A partir destes dados, é possível confirmar a crescente na utilização do transporte escolar, tendo em vista que de 2015 a 2018 o aumento girou em torno de 35%. Salienta-se que os

dados foram disponibilizados pela Diretoria de Transporte Escolar que não possuía registro dos referentes ao exercício 2016.

O aumento da demanda por transporte escolar tem se dado devido à falta de escolas em diversas localidades do Distrito Federal. Esta é a questão chave da problemática. Isto é, a mora em se construir escolas ou sua ampliação faz com que os alunos tenham que se deslocar para escolas mais distantes e, por conseguinte, utilizar o transporte escolar, uma vez que há uma demanda maior do que a oferta de vagas em escolas próximas às residências dos discentes, principalmente em regiões em que ocorreram a entrega de imóveis de programas de moradia, a exemplo do Paranoá e do Riacho Fundo e, também, nas regiões em que houveram invasões e assentamentos populacionais.

Constatou-se que a Secretaria de Educação está elaborando um Plano de Obras, com vigência de 4 anos, que dispõe sobre o planejamento de curto, médio e longo prazo quanto à ampliação, reforma e construção de escolas públicas no Distrito Federal. Não obstante, verificou-se que até o encerramento desta Inspeção não há um Plano vigente, tendo em vista que o Plano relativo ao período de 2015-2018 expirou em 31/12 /2018 e o Plano de Obras para o período de 2019-2022 está sob análise e deliberação, conforme resposta apresentada pela Subsecretaria de Planejamento, Acompanhamento e Avaliação - SUPLAV, a saber:

> **1.** Corrobora com disposto no despacho SEI nº 24853094, Diretoria de Planejamento, de que foi entregue o Plano de Obras 2019-2022 desta SEEDF, para análise e deliberação acerca do planejamento de curto, médio e longo prazo quanto à ampliação, reformas e construção de Unidades Escolares da Rede Pública de Ensino do DF.
>
> O Plano de Obras 2019-2022 foi elaborado após ampla consulta às Coordenações Regionais de Ensino e diversas reuniões com as áreas técnicas dessa Secretaria e estabelece um conjunto de proposições de reformas, construções, reconstruções, entre outros serviços de engenharia a serem priorizadas de acordo com critérios tecnicamente definidos que consideram, entre outros requisitos, aspectos relacionados às determinações judiciais, necessidades emergenciais, à demanda reprimida por atendimento da região, à elevada demanda por serviços de transporte escolar e aos recursos orçamentários disponíveis para o período de 2019-2022.
>
> Cumpre esclarecer que o Plano de Obras é o documento norteador do planejamento no tocante à obras, ampliações e reformas das Unidades Escolares

> da rede de ensino pública do Distrito Federal, sendo revisado anualmente tendo em vista o planejado, o executado e a disponibilidade orçamentária e financeira do exercício. [...]

De acordo com o Decreto Distrital nº 23.819/2003, art. 2º, cabe à Secretaria de Educação "[...] elaborar, com a necessária antecedência, o plano de obras e reformas a ser executado nas escolas que integram a rede pública, objetivando sua adequação ao atendimento da demanda prevista", como parte da estratégia de matrícula para o ano subsequente.

Vale consignar que o Tribunal de Contas do Distrito Federal – TCDF, em 2015, realizou uma Auditoria Operacional para avaliar o transporte escolar da rede pública de ensino do Distrito Federal, exercício 2014 (Processo TCDF nº 1306/15). Em seu Relatório, consta as seguintes evidências de auditoria em relação à oferta de escola: "Morosidade na reconstrução de escolas e na ampliação da rede obrigam alunos a utilizar transporte escolar"; "CREs cuja oferta escolar não é compatível com a demanda total"; e "Déficit de vagas em Regiões Administrativas e localidades no interior destas", do qual merece destacar:

> [...]
>
> 51. Assim, as mesmas solicitações e os mesmos planos de obras oriundos das CREs repetem-se ano após ano, levando à estagnação da oferta de vagas no DF. A exceção fica por conta da construção, financiada com recursos do Governo Federal, de centros de ensino da primeira infância. [...]
>
> 55. No que tange às dificuldades para atendimento da demanda total de cada CRE, o déficit de vagas é mais acentuado nas Coordenações Regionais de Ensino do Guará, Recanto das Emas, Núcleo Bandeirante, Paranoá, São Sebastião e Planaltina. Essas CREs vêm apresentando, ano após ano, número insuficiente de vagas escolares na rede pública de ensino, sendo parte dos estudantes nelas residentes matriculados em escolas de outras CREs. [...]
>
> 60. Considerando os 7.987 alunos do Núcleo Bandeirante, Paranoá/Itapoã, Guará, São Sebastião, Recanto das Emas e Planaltina que são transportados para escolas de outras CREs, 5.188, ou 65,0% do total, deslocam-se para unidades de ensino localizadas na CRE Plano Piloto/Cruzeiro.
>
> 61. Tomando como referência os quadros de itinerários do transporte escolar, as distâncias percorridas podem ultrapassar os sessenta quilômetros por percurso (ida e volta), com tempos de viagem superiores a 1h. Como exemplos, mencionam-se os percursos A.15.M (80km), que transporta estudantes de São Sebastião para o CASEB, na Asa Sul, A.22.V (73km), do Bairro São José para o JI do VI COMAR, no Lago Sul, e o A.3.2.M (60km), do Itapoã para o CEF 02 do Cruzeiro. [...]

> 65. Também foi identificada a existência de déficit de escolas no interior de CREs. Em outras palavras, há localidades, bairros e mesmo regiões administrativas inteiras, na área de atuação de uma determinada CRE, que não dispõem de escolas e vagas em quantidade suficiente para atender os estudantes na comunidade onde vivem. [...]
>
> 71. Ressalte-se que a demanda por vagas escolares na CRE Paranoá tende a aumentar nos próximos anos, em larga medida por conta da entrega de unidades habitacionais (Paranoá Parque). Segundo estimativas da gerência de planejamento da CRE Paranoá, cada um dos cerca de seis mil apartamentos previstos terá, em média, 2,5 crianças em idade escolar, o que impactará o déficit da CRE em 15 mil vagas. [...]
>
> 102. No que concerne a captação da demanda e definição da oferta escolar, entende-se que a SEDF se limita a atuar reativamente, atendendo à procura por vagas na medida em que ela se manifesta via fone 156. Além disso, no caso das escolas rurais, a mesma Secretaria não dispõe de dados essenciais para o planejamento e gerenciamento da rede pública de ensino.
>
> 103. Para além das consequências para o transporte escolar, pode restar prejudicado o alcance das metas de universalização estabelecidas no PNE. Neste, coloca-se que a universalização das diversas etapas da Educação Básica deve acontecer sob uma perspectiva de busca ativa, e não do atendimento, apenas, da demanda que se manifesta na forma e momento previstos na Estratégia de Matrícula da SEDF. [...]

Como se vê, os anos se passaram, mas não houve mudança na Secretaria de Educação, pelo contrário, a demanda por vagas cresceu e não há escolas em muitas localidades para atender a sua demanda e, como consequência, elevou-se o número de alunos transportados no transporte escolar, além do aumento de alocação de recursos para cobrir as despesas com o deslocamento dos alunos. Ou seja, podia-se transcrever o Relatório de Auditoria do TCDF, com a devida atualização dos dados, pois as evidências de auditoria se mantêm ao longo dos anos. O que se observa é que a cada ano o quadro se agrava e a disponibilização de transporte escolar tem se tornado uma regra, perdendo, dessa forma, o seu caráter suplementar.

Outra possibilidade que se vislumbra para resolver, de forma temporária, a falta de escolas em determinadas localidades do Distrito Federal é a locação de imóveis. A esse respeito foi questionado à SUPLAV por meio da Solicitação de Informação SEI-GDF n.º 52/2019 - CGDF/SUBCI/COLES/DINCS, de 05/07/2019, tendo respondido que:

> **2.** Atualmente a rede de ensino pública possui 683 unidades escolares. A locação de espaço físico para sanar possíveis demandas reprimidas em algumas regiões com grande crescimento populacional e sem equipamentos públicos educacionais, tem sido uma alternativa desta SEEDF. No entanto, esta alternativa esbarra em algumas dificuldades principalmente em encontrar, no

> setor privado, espaços físicos adequados para o funcionamento de uma Unidade Escolar.

Na mesma Solicitação de Informação foi perguntado sobre o planejamento para a oferta de escolas próximas às residências aos alunos, de modo que a SUPLAV esclareceu que:

> **10.** O planejamento da oferta educacional é organizado e implementado pela UNIPLAT de cada Coordenação Regional de Ensino em conjunto com as Equipes Gestoras das unidades escolares vinculadas com a participação da área pedagógica da Coordenação Regional e com o acompanhamento e orientação desta Diretoria tendo em vista as peculiaridades e a realidade de cada Região Administrativa atendida, considerando a demanda por novas matrículas oriundas da Chamada Pública Obrigatória e da movimentação dos estudantes para as unidades escolares sequenciais conforme tipologia de atendimento;
>
> **11.** Esse planejamento anual tem início no mês de agosto do ano anterior à sua implementação estendendo-se até o mês de março do ano subsequente e utiliza como parâmetro de matrícula a UVIRT (Unidade de Vizinhança da Residência e Trabalho) indicada pelo pai, mãe e/ou responsável no momento de sua inscrição e que, muitas vezes, não é garantida tendo em vista a disponibilidade de vagas nas unidades escolares circunvizinhas à UVIRT indicada;
>
> **12.** Agrava-se tal situação o não planejamento de médio e longo prazo de toda a aparelhagem obrigatória nas regiões habitacionais do Distrito Federal já existentes e que são passíveis de regularização fundiária(Sol Nascente, Jardim Botânico, Por do Sol, Vicente Pires, Santa Luzia entre outras), bem como nas áreas do Projeto Morar Bem já construídas(Paranoá-Parque, Jardim Mangueiral, Etapa III do Riacho Fundo II) e nas em construção(Crixás, Nacional, e Itapoã-Parque) e que deveriam ser entregues no momento de sua constituição para que houvesse o atendimento com qualidade, eficiência e respeito aos usuários dessa política pública;
>
> **13.** Como o planejamento desses aparelhos públicos obrigatórios não ocorre de forma eficaz e considerando a demanda da Chamada Pública Obrigatória faz-se necessário a contratação do transporte escolar para que o atendimento à demanda da educação básica seja plena, considerando tratar-se de direito público subjetivo dos 4 aos 17 anos de idade;
>
> Por fim, esta Subsecretaria de Planejamento Acompanhamento e Avaliação reitera seu compromisso com a universalização da oferta e do atendimento educacional no Distrito Federal, bem como na promoção de uma educação pública de qualidade como preceitua a nossa Constituição, reafirmando a Educação como um direito social de todos.

Ainda, registre-se que, por meio da citada Solicitação de Informação, foi indagado sobre o custo de oportunidade em não se ter escolas onde elas são necessárias, assim como apresentar estudos que demonstrem a vantajosidade em se disponibilizar transporte escolar em vez de ampliar, construir ou locar espaço para escolas. No entanto,

não foram respondidas tais perguntas e nem apresentadas justificativas para a não resposta. Acrescenta-se que também não foi apresentado o Plano de Obras anterior (2015-2018), nem um relatório situacional da sua execução durante a sua vigência.

Sabe-se que há limitação de recursos para investimento, no entanto, é preciso estabelecer um fluxo regular de investimentos nos prédios escolares, quer seja construindo novos prédios, quer seja ampliando as escolas existentes. Sabe-se, também, que é cultural no Distrito Federal as ocupações ilegais de áreas, o que gera o crescimento populacional desordenado à revelia de qualquer planejamento urbano. Há, ainda, os programas de moradia em que as unidades habitacionais são entregues à população sem que haja a disponibilização do aparato público (escolas, postos de saúde, hospitais, delegacias, etc.) para atender a esse grupo.

A demanda existe e o Poder Público não pode se omitir, então, é necessário que se tenha um planejamento real, consistente, adequado e suficiente para enfrentar a falta de escolas em determinadas localidades e não simplesmente resolver com a disponibilização de transporte escolar, submetendo os educandos a percorrer longas distâncias para se ter o acesso à educação. Não é razoável essa prática, pois problemas temporários têm se transformado em permanentes.

Por derradeiro, cabe transcrever a Decisão nº 3440/2015 do Tribunal de Contas do Distrito Federal em que determina à Secretaria de Educação que se faça o ajuste quanto à oferta de escolas e vagas em cada localidade, a saber:

> O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – determinar à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal – SEDF que:
>
> [...] 8) elabore e envie a esta Corte de Contas, no prazo de 90 (noventa) dias, plano de implementação (segundo modelo anexo), explicitando cronogramas, etapas e responsáveis, que prevejam ações tendentes a: a) **adequar a oferta de escolas e vagas à demanda por etapa da educação básica em cada localidade** ; (grifou-se)[...]

Do exposto, evidencia-se que o planejamento da Secretaria de Educação não se mostra adequado e suficiente, além de ser considerado deficitário em ofertar escolas nas proximidades da residência do aluno, tendo em vista a crescente utilização do transporte escolar.

Em resposta ao Informativo de Ação de Controle nº 03/2019 – DINCS /COLES/SUBCI/CGDF, de 31/07/2019, a Secretaria de Educação se manifestou por meio do Ofício SEI-GDF nº 86/2019 – SEE/GAB/AESP, de 16/09/2019, com as seguintes informações:

> Conforme disposto nos Despacho SEI-GDF SEE/SIAE (28221265) e SEE /SUPLAV/DIPLAN (27830749), o Plano de Obras 2019-2022 é resultado de um esforço conjunto de várias áreas técnicas da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal: Subsecretaria de Infraestrutura e Apoio Educacional- SIAE, Subsecretaria de Administração Geral - SUAG, Subsecretaria de Planejamento, Acompanhamento e Avaliação - SUPLAV, juntamente ao Gabinete e às Coordenações Regionais de Ensino.
>
> O *Plano de Obras 2019-2022* consiste em um recurso de planejamento e acompanhamento das proposições de reformas, construções, ampliações de instalações e reconstruções da infraestrutura das unidades escolares, visando ampliar, conservar, melhorar e atender às demandas das escolas da rede pública de ensino, bem como a oferta de vaga, em todas as modalidades de ensino, em especial na educação infantil (vide apresentação do plano, no Anexo 27830125).
>
> Destaca-se, que a elaboração do referido documento trouxe uma vertente específica da real necessidade, criteriosamente analisada pelas Coordenações Regionais de Ensino, considerando as especificidades de cada região administrativa, mormente a demandas reprimidas apresentadas pelas Unidades Escolares e os custos com o Programa de Oferta Suplementar de Transporte Escolar.
>
> Durante o processo de planejamento do documento, ainda no final de 2018, foi solicitado às Coordenações Regionais de Ensino, por meio de circular, um conjunto de sugestões de reformas, construções, reconstruções a serem priorizadas, a partir do levantamento das suas necessidades e de suas respectivas unidades escolares e da avaliação dos resultados alcançados entre 2015-2018. Cada CRE elaborou sua proposta e apresentou sugestões para os anos subsequentes, levando em consideração as especificidades de cada comunidade escolar, de acordo com a realidade apresentada pelas escolas (Processo SEI-GDF 00080-00125150/2018-74). O conjunto dessas informações foram submetidas à análise das unidades setoriais envolvidas, de acordo com uma lista de critérios de prioridade (27830734), depois classificados no documento final do Plano de Obras 2019-2022.
>
> Outro fator preponderante verificado foram as demandas judiciais e emergenciais apontadas pelas diversas unidades administrativas da SIAE. Além disso, todas as solicitações foram analisadas individualmente, pelos setores envolvidos e ratificadas em reuniões realizadas pelas suas unidades, com o fito de estabelecer a ordem de prioridade.
>
> Importante registrar que Plano de Obras 2019-2022 (Anexo 27830178) está dividido por tipo de obra/intervenção, a saber: 1) Reforma, Ampliação, Reconstrução; 2) Construção de novas unidades; 3) 100 creches 4) Cozinhas, Refeitórios e Depósitos; 5) Quadra Poliesportivas (cobertura e/ou construção); e

6) Outras creches. Cada obra/intervenção recebeu uma pontuação de acordo com um conjunto de critérios de prioridades: os recursos orçamentários disponíveis e /ou programados; as necessidades emergenciais apontadas por órgãos de controle e/ou pelo Poder Judiciário; a demanda reprimida na região; a regularidade fundiária do imóvel a ser destinado ao equipamento público; os eixos estratégicos do Plano de Governo do Distrito Federal, entre outros.

Cabe aduzir o "status" da previsão de construção das 100 (creches) constante do documento acima referenciado:

1 - Definição da localização para a implantação dos projetos arquitetônicos/ complementares de todas as creches:

2 - Conclusão dos projetos arquitetônicos/ complementares de 15 (quinze) unidades, bem como atualização dos orçamentos pertinentes para deflagrar o certame licitatório;

3 - Conclusão do processo licitatório de 01 (uma) unidade, aguardando recursos financeiros para a execução da obra;

4 - 01 (uma) unidade está em fase de elaboração dos projetos de arquitetura/ orçamento;

5 - 83 (oitenta e três) unidades a serem iniciados os projetos de implantação.

Ressalta-se, na oportunidade, que esse documento foi consolidado a partir de informações do Plano de Obras 2015-2018, motivo pelo qual é importante frisar que, apesar da vigência do plano anterior ter encerrado em 31/12/2018, as obras em execução, ou, por exemplo, aquelas com recursos disponíveis, fazem parte dos processos de gestão desta SEEDF, independente do lapso de temporal entre o encerramento do Plano de Obras 2015-2018 e a divulgação do novo plano para o quadriênio 2019-2022.

Não obstante, iniciou-se a construção de 40 (quarenta) escolas, do Programa Educa DF, sendo que 27 (vinte e sete) já foram iniciadas a execução da obra e/ ou dos projetos arquitetônicos/ complementares, com previsão de conclusão em 2022.

Posto isso, cabe lembrar que o processo de implementação de um plano de obras é permanente e consiste em diversas ações, tais como o acompanhamento e a avaliação periódica das demandas; a sistematização dos dados; a realização de pesquisas relacionadas às unidades imobiliárias para instalação dos equipamentos públicos comunitários; a aquisição de mobiliário e outros materiais permanentes; o planejamento dos recursos humanos; a elaboração da proposta de Lei Orçamentária Anual; a disponibilização de recursos financeiros, incluindo os recursos federais pactuados; o acompanhamento do Plano Plurianual 2020-2023; entre outras atribuições inerentes às unidades técnicas envolvidas. Outro fator determinante é o atual cenário econômico do país, que nos leva a monitorar e avaliar constantemente a implementação do plano e propor eventuais ajustes que se fizerem necessários, tendo em vista possíveis dificuldades orçamentárias e de arrecadação financeira, no quadriênio, no âmbito do Distrito Federal.

Vale observar que, durante o processo de planejamento e escolha das prioridades, levou-se em consideração, entre os critérios aprovados, a crescente demanda por transporte escolar na rede pública do DF. As propostas de construção ou ampliação de escolas foram classificadas, a partir da análise,

> inclusive, do quantitativo de alunos que: 1) utilizam dos serviços de transporte dentro da mesma Região Administrativa; 2) os que utilizam do transporte escolar para se deslocarem a outra Região Administrativa, com o objetivo de assistirem aulas em uma unidade escolar mais distante das suas residências, porém vinculadas à mesma Regional de Ensino; ou 3) aqueles que percorrem grandes distâncias, para frequentar escolas em outra Região Administrativa, vinculadas a outra Regional de Ensino.
>
> Quanto ao planejamento dos recursos orçamentários para consecução do objeto do plano, após a análise e manifestação da Gerência de Planejamento Orçamentário, na forma do Despacho SEE/SUPLAV/DIPLAN/GPOR (27812309), que:
>
> 1) O valor total publicado na Lei Orçamentária Anual (2019) para despesas com investimento-infraestrutura é de R$ 39.467.123,02 (trinta e nove milhões, quatrocentos e sessenta e sete mil, cento e vinte e três reais e dois centavos);
>
> 2) Para 2020, a proposta orçamentária para despesas com investimento-infraestrutura foi apresentada no valor total de R$ 8.505.550,76 (oito milhões, quinhentos e cinco mil, quinhentos e cinquenta reais e setenta e seis centavos), por considerar o teto orçamentário estabelecido pela Secretaria de Estado de Economia do DF; e
>
> 3) No Programa EducaDF do PPA 2020-2023, encontra-se em análise, no sistema PPAWEB, as seguintes metas: a) garantir que 100% das novas unidades escolares da rede pública de ensino estejam adequadas às necessidades da educação integral e às necessidades de acessibilidade arquitetônica, destinadas aos estudantes com necessidades especiais; b) realizar 47 obras estruturantes (construir, reconstruir, reformar ou ampliar) nas unidades escolares da rede pública de ensino do DF, priorizando o atendimento às demandas judiciais e do TCDF; c) reformar 40% das cozinhas e refeitórios com o intuito de garantir a oferta de uma alimentação adequada e saudável.

A resposta da Secretaria de Educação trouxe elementos novos não apresentados à época dos trabalhos em campo, a exemplo da apresentação de documentos relativos ao Plano de Obras 2019-2022. Entretanto, não foram suficientes para mudança de entendimento, haja vista que analisando o documento "Lista Critérios Plano de Obras 2019-2022", Doc. SEI/GDF 27830734, no quesito "Construção de Escolas", observou-se que os níveis de prioridade estabelecidos para diminuir o uso de transporte escolar foram os mais baixos e sequer foram considerados no caso de reforma, ampliação e reconstrução de escolas, conforme se demonstra abaixo:

Construção de Escolas	
Critérios/Abordagens	**Níveis de Prioridade**
Alunos transportados na mesma Região Administrativa	3 pontos
Alunos transportados para outra Região Administrativa (na mesma CRE)	7 pontos
Alunos transportados para outra CRE	10 pontos
Projeto Iniciado	20 Pontos
Terrenos disponíveis	05 Pontos
Participante do Programa Escola que Queremos ou Excelência para Todos	15 Pontos
Regiões com projetos aprovados para construção de novos bairros	10 Pontos
Decisões Judiciais	20 Pontos
Média de estudantes por turma na região	10 pontos
Possui emenda parlamentar	10 Pontos

Reforma/Ampliação/Reconstrução de Escolas	
Critérios/Abordagens	**Níveis de Prioridade**
Decisões Judiciais ou de Órgãos de Controle	20 Pontos
Grau de risco/ Segurança (Visita Técnica: SEE, Órgãos de fiscalização, corpo	10 Pontos
Possui Emenda Parlamentar ou recursos do EMTI	10 Pontos
Adequação para funcionamento (CRE/Escolas)	05 Pontos
Viabilidade Técnica	10 Pontos
Projetos iniciados	20 Pontos
Adesão ao programa Escolas que Queremos	15 Pontos
Demanda Reprimida	10 Pontos

Segundo consta no documento "Apresentação do Plano de Obras 2019-2022", Doc. SEI/GDF 27830125, cabe à SIAE "a criação de cronograma de execução das demandas de acordo com sua capacidade operacional", como "próximos passos". Além disso, consta atribuições à SUAG e à SUPLAV no processo de implantação do Plano de Obras. Não obstante, a Subsecretaria de Infraestrutura de Apoio Educacional – SIAE não apresentou o cronograma de execução para o período, logo não foi possível verificar a pretensa materialização do Plano de Obras.

Pelo que se observa do Plano de Obras apresentado, a Secretaria de Educação, por vezes, age reativamente às determinações externas, quer seja da justiça, quer seja da defesa civil, quer seja do Corpo de Bombeiros, etc. De modo geral, ao que se percebe, o Plano de Obras é para adequar a uma situação imposta e não por cumprimento simples de um devido planejamento em que se busca expansão e o melhoramento da infraestrutura da rede de ensino do Distrito Federal. Se o planejamento é baseado e focado em ações corretivas significa que muitas áreas da Secretaria de Educação estão falhando. Isso tudo corrobora com o entendimento de que é deficiente o planejamento.

Cabe trazer ao Relatório trecho da entrevista do Governador do Distrito Federal em que ele menciona o transporte escolar e a construção de escolas e que reforça o

entendimento quanto ao planejamento precário da Secretaria de Educação. A entrevista foi publicada no dia 19/09/2019, no sítio do Correio Braziliense:

> [...]
>
> Outra área que tem de melhorar muito é a Educação. Tem um orçamento de R$ 10 bilhões. Fiz uma reunião na semana passada e pedi que economizassem R$ 500 milhões para investir em sala de aula e creche, e os servidores não sabem de onde tirar. Então, pedi para trazerem as planilhas, e eu mesmo vou dizer onde cortar. Vão trazer, mas eu sei de onde tirar.
>
> **De onde?**
>
> No transporte de alunos. Tem locais em que se transporta 80% dos alunos. Então, gasta-se R$ 180 milhões, no todo, para poder transportar os alunos, e uma escola naquela localidade custaria R$ 4 milhões. Com três meses de transporte que se economizasse, daria para construir a escola. [...] https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2019/09/19/interna_cidadesdf,783098/o-nosso-processo-e-de-transformacao-diz-ibaneis-em-entrevista-ao-co.shtml

Registre-se que não foram apresentados estudos demonstrando se é mais viável e econômica a disponibilização de transporte escolar a construir e/ou ampliar escolas.

Diante disso, mantêm-se a evidência de auditoria, as causas, sendo acrescida a consequência "Desvirtuamento do caráter suplementar da política pública de concessão de transporte escolar", em função da utilização do transporte escolar para "resolver" a falta de escolas nas proximidades das residências dos educandos. Em relação às recomendações, retirou-se as feitas no relatório preliminar, considerando a aprovação e apresentação do Plano de Obras 2019-2022 e incluiu-se novas a partir das informações prestadas.

Causa

Em 2018 e 2019:

Planejamento deficiente;

Insuficiência de recursos orçamentários e financeiros;

Falta de investimento em ampliação ou construção de escolas;

Ausência de estudos técnicos para balizar o processo decisório.

Consequência

Crescente número de alunos transportados no transporte público escolar, por não haver escolas na localidade de sua residência;

Potencial prejuízo ao erário distrital;

Possível comprometimento do aprendizado dos discentes;

Desvirtuamento do caráter suplementar da política pública de concessão transporte escolar;

Elevados e crescentes os gastos com transporte público escolar.

Recomendação

1) Revisar o Plano de Obras 2019-2022, de forma que seja embasado em estudos técnicos que comprovem ser mais viável economicamente a construção e/ou ampliação de escolas do que disponibilizar e alocar recursos para o transporte escolar;

2) Revisar os níveis de prioridade do Plano de Obras 2019-2022, considerando o alto custo do transporte escolar por não se ter escolas próximas às residências dos discentes;

3) Estabelecer o cronograma de execução do Plano de Obras 2019-2022.

2. O planejamento da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal se mostra adequado e suficiente para a contratação de serviço de transporte escolar?

2.1 - PLANEJAMENTO DEFICIENTE PARA A REGULAR CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE ESCOLAR

Classificação da falha: Grave

Fato

O Decreto-Lei nº 200/1967 dispõe em seu art. 6º que o planejamento está dentre os princípios fundamentais que deverão ser obedecidos pela Administração Pública. Já o Acórdão nº 1.521/2003 – TCU/Plenário prescreve que "(...) a licitação deve ser precedida de minucioso planejamento, realizado em harmonia com o planejamento estratégico da instituição (...)".

Desse modo, todas as contratações devem ser precedidas de planejamento adequado e acurado, já que as principais irregularidades nas contratações se originam da falta ou deficiência de planejamento, ocasionando falta de recursos para honrar suas obrigações, contratações emergenciais por desídia, alterações contratuais desnecessárias, renovações contratuais desvantajosas, não conclusão do procedimento licitatório em tempo hábil, dentre outros imbróglios que podem culminar em responsabilização do gestor e demais envolvidos no processo.

Nessa linha, o administrador público possui dever funcional de planejar de forma a não causar prejuízos ao erário e não incorrer em gestão ineficiente e desconforme ao regramento de licitações, uma vez que o planejamento é pressuposto básico e indispensável de administração. Destarte, vale a máxima de que o planejamento é a seleção dos meios mais eficazes para obtenção dos fins. Planejar é indagar sobre o como, quando, quanto, para quem, por que, por quem, onde será feito e o que esperar.

Acrescenta-se que a adoção de planejamento adequado nas contratações permite ao gestor público programar suas demandas, definir prioridades, alocar os recursos orçamentários, financeiros, materiais e humanos disponíveis, conhecer as dificuldades operacionais existentes, mitigar riscos e incertezas, além de criar condições benéficas e eficazes para o Poder Público.

Ressalta-se que o planejamento, além de assegurar a legalidade, cumpre os princípios da eficiência, economicidade, moralidade, razoabilidade, impessoalidade, publicidade, julgamento objetivo, assim como evita contratações indevidas ou a sua inexistência. Por outro lado, a falta de planejamento enseja a violação de tais princípios.

No âmbito da Secretaria de Educação verificou-se que é ineficiente o planejamento das áreas responsáveis pela gestão do transporte escolar. Não se constatou planos de ação. Os processos não são mapeados, não há fluxograma de atividades definido, as competências não são claramente definidas, os normativos são genéricos e insuficientes. Em suma, a gestão do transporte escolar da rede pública do Distrito Federal é deficitária.

Como reflexo da deficiência de planejamento, a Secretaria de Educação não consegue concluir as contratações de prestação de serviço de transporte escolar dentro do prazo, consoante a existência de reiteradas prorrogações que nem sempre se mostram vantajosas, são firmados vários contratos emergenciais, existem prestações de serviço sem cobertura contratual, além de licitações suspensas, canceladas ou desertas por ilegalidades ou irregularidades nos procedimentos licitatórios.

Adicionalmente, o planejamento deficitário gera a inadequação da previsão e alocação de recursos orçamentários e financeiros, a definição e seleção do público alvo são ineficazes, realizam-se más contratações e a consequência é a má prestação do serviço, há desvirtuamento do caráter suplementar do transporte escolar. Dessa forma, o planejamento falho faz com que a gestão do transporte público escolar seja classificada como ineficiente, já que não há elementos suficientes para se considerar no processo decisório.

Ademais, notou-se que há uma deficiência na qualificação técnica dos servidores envolvidos na gestão do transporte público escolar, quer seja pela falta de experiência profissional na área administrativa do setor público, quer seja pela formação acadêmica que não condiz com as atividades administrativas desenvolvidas ou outro motivo não identificado. É fato a existência dessa carência de conhecimento técnico e profissionalismo, conforme constatado pela análise processual.

Reforça este entendimento, o fato de que na Secretaria de Educação a alocação de recursos humanos não ocorre da forma mais eficiente, pois é considerado, basicamente, o quantitativo necessário de servidores por área/setor e não a qualificação técnica necessária para o desempenho das atribuições daquela área/setor, conforme explicitado pela Subsecretaria de Gestão de Pessoas – SUGEP, em reunião realizada em 03 /07/2019. Entende-se ser oportuna a adoção do modelo de gestão por competências de modo a identificar e gerir os perfis profissionais do seu corpo funcional, com vistas a

propiciar um maior retorno na prestação do serviço público para a sociedade, de forma eficiente, efetiva e com qualidade seja uma solução para esta problemática.

Registre-se, que cabe ao servidor buscar aprimorar os seus conhecimentos e se qualificar para o melhor desempenho de suas atribuições. E, ainda, de forma compartilhada, compete à Secretaria de Educação estabelecer uma política de capacitação e treinamento contínua para seus servidores.

A partir destas constatações, é possível afirmar que a Secretaria de Educação do Distrito Federal não se planeja de forma adequada para concretizar a política pública de disponibilização de transporte público escolar à sua rede pública de ensino e que uma das causas para essa ineficiência administrativa é a qualificação técnica limitada do seu corpo funcional.

Em resposta ao Informativo de Ação de Controle nº 03/2019 – DINCS /COLES/SUBCI/CGDF, de 31/07/2019, a Secretaria de Educação se manifestou por meio do Ofício SEI-GDF nº 86/2019 – SEE/GAB/AESP, de 16/09/2019 e assim se pronunciou em relação aos itens 2.1 e 2.2:

> **2.1 - PLANEJAMENTO DEFICIENTE PARA A REGULAR CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE ESCOLAR (FALHA GRAVE)**
>
> **Recomendação:**
>
> **1** Adequar os próximos editais de concursos da Secretaria de Estado de Educação com a cobrança de conteúdos teóricos essenciais para o desempenho das atribuições dos cargos;
>
> **2** Implementar políticas de capacitação e treinamento com o fito de melhorar o desempenho das atribuições funcionais dos seus servidores;
>
> **3** Implantar o modelo de gestão por competência, com o objetivo de melhor aproveitar os conhecimentos, habilidade e atitudes do corpo funcional, com vistas a qualificar a prestação do serviço público;
>
> **4** Efetuar planejamento adequado para os procedimentos de licitação e contratação da Secretaria de Estado de Educação, de modo a cessar a prestação de serviços de transporte escolar sem cobertura contratual;
>
> **5** Adotar medidas tempestivas com vistas à finalização dos procedimentos licitatórios previamente ao término da vigência dos contratos;
>
> **2.2 - AUSÊNCIA DE ESTUDOS TÉCNICOS PRELIMINARES (FALHA GRAVE)**

Recomendação

1 Elaborar manual para as contratações da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, com o estabelecimento de fluxos de atividades, definição clara das atribuições de cada setor envolvido e instituição de prazos para a conclusão de cada etapa;

2 Realizar Benchmarking para conhecer as boas práticas dos diversos órgãos dos governos estaduais e municipais que atuam na concretização da política pública de transporte escolar;

3 Instaurar processo correcional com vistas à apuração das responsabilidades pelas irregularidades apontadas;

4 Capacitar e treinar o corpo funcional;

5 Realizar planejamento antes de se efetivar as futuras contratações, mediante a realização de estudos preliminares, estudos estes sobre possibilidades, condições e viabilidades da contratação;

Quanto ao estudo de boas práticas em outros órgãos que utilizam o transporte escolar, após uma criteriosa análise realizada pela área técnica competente, que o modelo atual é o que melhor atende as peculiaridades exigidas na execução do Programa em tela, dentre elas destacam-se: diferença nos percursos entre uma região administrativa e outra; qualidade das estradas percorridas; horário das atividades pedagógicas propriamente ditas.

Atinente à capacitação e treinamento do corpo funcional irá solicitar junto à Escola de Governo - EGOV/ Centro de Aperfeiçoamento dos Profissionais da Educação - EAPE, a promoção de cursos tanto na área de elaboração de Projeto Básico/ Termo de Referência, quanto de orientação dos executores, para capacitar os servidores no acompanhamento e fiscalização de contratos, possibilitando melhoria na execução de políticas públicas e, consequentemente, com o objeto de mitigar o risco de sanções aos agentes públicos e danos ao erário.

Além disso, considerando a necessidade de aprimorar a confecção dos termos de referência iniciados no âmbito desta Secretaria, para a pretensa contratação de serviços de transporte escolar estão sendo confeccionados, com o devido estudo preliminar das demandas conforme estabelece a Instrução Normativa nº 05/2017, id. (00080-00180603/2018-25).

A resposta da Secretaria de Educação não apresentou nenhuma informação que pudesse alterar a evidência de auditoria. Melhor dizendo, a manifestação foi evasiva, não abordou as irregularidades apontadas e não se pronunciou sobre todas as recomendações.

Como reflexo do planejamento ineficiente, cabe citar que desde o dia 15/08 /2019 a prestação do serviço de transporte escolar das Coordenações Regionais de Ensino da Ceilândia, Guará, Plano Piloto e Samambaia estão sem cobertura contratual, uma vez

que o contrato emergencial expirou sua vigência. Antes disso, as CRE's Santa Maria e Sobradinho já estavam sem contrato e, nos próximos meses outros contratos também perderão a vigência. Ou seja, está pior a gestão dos contratos de transporte escolar, tendo em vista que não há cumprimento da lei. Prestar serviço de transporte escolar sem amparo contratual é uma ilegalidade. Atentar contra os princípios da Administração Pública caracteriza Ato de Improbidade Administrativa, devendo-se apurar a responsabilização pela prática.

Outro ponto que merece destaque é a descontinuidade administrativa gerada pelas reiteradas trocas de gestores na Secretaria de Educação. Só para ilustrar, no ano corrente, de janeiro a setembro, para o cargo de Subsecretário de Administração Geral foram nomeados 05 (cinco) agentes públicos, para o cargo de Subsecretário de Infraestrutura e Apoio Educacional foram nomeados 04 (quatro) agentes públicos e para Diretor de Transporte Escolar outras 04 (quatro) nomeações. Essas alterações num curto espaço de tempo prejudicam muito a implementação e continuidade dos trabalhos. Não há planejamento que resista. Com a descontinuidade interrompe-se a execução dos planejamentos e o andamento dos processos, prioridades e metas são reformuladas ou desconsideradas, há perda de memória institucional, gera-se desmotivação das equipes de trabalho, além de ser um potencial gerador de prejuízos ao erário. É essencial que os cargos sejam ocupados por pessoas com perfil técnico, que tenham conhecimento e experiência na área.

Do exposto, mantêm-se a evidência de auditoria. O planejamento deficiente, a inércia e ineficiência administrativa, a limitação do corpo funcional, as recorrentes trocas de gestores e o descaso com a coisa pública são comuns na Secretaria de Educação e a consequência disso é a desorganização que está se instalando na gestão do transporte escolar.

Causa

Em 2018 e 2019:

Planejamento deficiente;

Ineficiência administrativa;

Corpo funcional encarregado dos procedimentos administrativos com qualificação técnica limitada para a condução dos processos licitatórios.

Consequência

Comprometimento do controle dos gastos públicos;

Demora na realização dos procedimentos licitatórios;

Não efetivação dos contratos;

Exposição da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal a riscos decorrentes da falta de termo contratual;

Insuficiência de recursos orçamentários e financeiros;

Violação aos princípios da Administração Pública.

Recomendação

1) Implementar políticas de capacitação e treinamento com o fito de melhorar o desempenho das atribuições funcionais dos servidores encarregados da realização e condução dos processos licitatórios;

2) Avaliar e implantar o modelo de gestão por competência, com o objetivo de melhor aproveitar os conhecimentos, habilidade e atitudes do corpo funcional, com vistas a qualificar a prestação do serviço público;

3) Elaborar cronograma de contratação apropriado contemplando todos os atos necessários para a consecução das contratações regulares da prestação do serviço de transporte escolar na Secretaria, de modo a cessar a prestação de serviços sem cobertura contratual ou reiteradas contratações emergenciais.

2.2 - AUSÊNCIA DE ESTUDOS TÉCNICOS PRELIMINARES

Classificação da falha: Grave

Fato

A elaboração de estudos técnicos preliminares representa a primeira etapa do planejamento de uma contratação. Sendo assim, é necessário o planejamento prévio para a que se contrate empresas especializadas em serviço de transporte escolar, em que a Administração Pública deve estabelecer quais são os critérios a serem preenchidos pelas contratadas, a quantidade, capacidade, características e tipos (van, ônibus, micro-ônibus) dos veículos necessários, o público alvo, os itinerários a serem percorridos, a mão de obra necessária, os sistemas de controle e monitoramento a serem utilizados, a melhor métrica para remunerar a prestação do serviço, etc. E, por conseguinte, se terá um objeto bem delimitado que estará prescrito no termo de referência ou projeto básico.

Por isso, o projeto básico ou termo de referência deve ser elaborado com base nas indicações de estudos técnicos preliminares, sob pena da contratação não atender às necessidades da Administração, com consequente desperdício de recursos públicos. A elaboração de projeto básico ou termo de referência sem vinculação a estudos técnicos preliminares contraria o art. 6º, IX, da Lei 8.666/1993.

Nos processos analisados, não se verificou a realização de estudos técnicos preliminares propriamente ditos, isto é, de modo geral, não consta nos autos documentação relativa a esses estudos e, como consequência, também, há potencial perda de recursos públicos decorrente do deficitário planejamento prévio ante as contratações de serviços de transporte escolar.

Constatou-se que a partir de 2018 foi inserido um documento nos processos de contratação regular intitulado de "Estudo Técnico Preliminar", mas que não retrata um verdadeiro estudo sobre a contratação pretendida, a exemplo do Processo nº 00080-00127374/2018-11 em que o Termo de Referência passou por diversas alterações por questões não previstas no dito "Estudo Técnico Preliminar" e até o encerramento deste trabalho, em julho/2019, o procedimento licitatório encontrava-se em andamento (processo autuado em agosto/2018). A consequência é que são formalizados reiterados contratos emergenciais ou a prestação do serviço ocorre sem cobertura contratual até que se consiga concluir a licitação. Note-se que situação como esta não é fato isolado, mas comum nos processos conduzidos pela Secretaria de Educação relativos ao transporte público escolar.

Ressalta-se que, por meio da Solicitação de Informação SEI-GDF n.º 46 /2019 - CGDF/SUBCI/COLES/DINCS, de 28/06/2019, foi questionado e solicitado à Subsecretaria de Infraestrutura e Apoio Educacional - SIAE a apresentação de estudos sobre:

a) custo de oportunidade em não se ter escolas onde elas são necessárias, considerando que a Secretaria de Educação decide por disponibilizar transporte escolar para garantir o acesso à educação;
b) vantajosidade em disponibilizar transporte escolar em vez de ampliar, construir ou locar espaço para escola pública;
c) vantajosidade em terceirizar o transporte escolar em vez de ter frota própria prestando o serviço;
d) comparativo entre o custo do Passe Livre Estudantil e o custo de disponibilizar o transporte escolar, de modo a demonstrar se mais vantajosa a concessão de transporte escolar;
e) a comprovação de que a métrica "quilômetro rodado" é a melhor a ser utilizada.

Contudo, até o encerramento deste trabalho, em julho/2019, não houve qualquer resposta da citada Subsecretaria, mesmo após duas reiterações da Solicitação de Informação.

O planejamento ineficiente somado à ausência de estudos técnicos preliminares podem resultar em contratações onerosas e desvantajosas, excessivas prorrogações contratuais com empresas que não prestam um bom serviço e necessidade de contratação emergencial, além de outras consequências. Fato este evidenciado na presente Inspeção, conforme será apresentado ao longo deste Relatório.

Entende-se que a Secretaria de Educação deveria fazer *Benchmarking* para conhecer as boas práticas dos diversos órgãos dos governos estaduais e municipais que atuam na concretização da política pública de transporte escolar. Ademais, com essa prática é possível buscar melhorias na prestação do serviço, soluções para os problemas e melhor utilização do recurso público.

Por oportuno, cabe citar a seguinte determinação da Corte de Contas exarada por meio da Decisão nº 3440/2015, no que tange à realização de estudos técnicos preliminares:

> O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – determinar à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal – SEDF que:
>
> [...]
>
> 6) cumpra o disposto no art. 6º, IX, da Lei nº 8.666/93, embasando em estudos técnicos as especificações a serem exigidas dos veículos de transporte escolar por ocasião da realização de novas licitações, sobretudo no que diz respeito à idade máxima da frota, observando, preferencialmente, a idade máxima de 7 (sete) anos preconizada pelo Ministério da Educação.
>
> [...]

Em sentido contrário à Decisão do TCDF, evidenciou-se que a Secretaria de Educação faz constar em seu termo de referência a possibilidade de que a frota contratada tenha mais de 10 anos de fabricação, como se observa nos Processos nºs 00080.00131291/2018-26, 00080-00047647/2019-25, 00080-00047117/2019-87, 00080-00094090/2019-11, 00080-00095640/2019-10, 00080-00001874/2019-12, dentre outros. Sobre esta permissão a Secretaria de Educação faz constar que:

> [...] A exigência dos veículos com 12 (doze) anos de fabricação se dá pelo fato de o lote licitante, na sua maioria, ser atendido por número elevado de veículos e, para que não ocorra licitação deserta, como aconteceu na região de Sobradinho devido à falta de interessadas, foi ampliada a idade dos veículos a fim de aumentar a concorrência e evitar novo fracasso no processo para contratação em caráter emergencial. Ainda, cumpre esclarecer que admissão do uso de ônibus com mais de 10 anos de fabricação está em consonância com o Decreto 30.457, de 09 de junho de 2009, que condiciona a circulação destes veículos mediante inspeção técnica realizada pelo Departamento de Trânsito do Distrito Federal.
>
> [...]

Para as novas contratações a Secretaria de Educação tem exigido idade máxima de 7 anos da fabricação dos veículos, a exemplo dos Processos nºs 00080-00127374/2018-11 e 00080-00180603/2018-25, ou seja, não há um padrão de procedimento e não constam justificativas para essa variação da exigência.

A propósito, cumpre frisar que a falta de conhecimento técnico e profissionalismo dos servidores que atuaram ou atuam na gestão do transporte público

escolar contribuem diretamente para a não utilização ferramentas de gestão, como o planejamento e, por conseguinte, a não elaboração de estudos técnicos preliminares apropriados. Além disso, compromete a boa gestão dos contratos, como será mostrado ao longo deste relatório.

Do exposto, observa-se que a Secretaria de Educação elabora seus projetos básicos ou termos de referência à revelia das necessidades reais e adequadas para uma boa prestação de serviço de transporte escolar. Não são realizados verdadeiros estudos técnicos preliminares para verificar as possibilidades, condições e viabilidades das contratações a fim de pautar as decisões do gestor. Assim, as contratações ficam limitadas às suposições e achismos de quem conduz o processo. Além do mais, a determinação do TCDF está sendo descumprida, sujeitando os agentes públicos envolvidos à responsabilização pela omissão.

Em resposta ao Informativo de Ação de Controle nº 03/2019 – DINCS /COLES/SUBCI/CGDF, de 31/07/2019, a Secretaria de Educação se manifestou por meio do Ofício SEI-GDF nº 86/2019 – SEE/GAB/AESP, de 16/09/2019, informando que:

> Quanto ao estudo de boas práticas em outros órgãos que utilizam o transporte escolar, após uma criteriosa análise realizada pela área técnica competente, que o modelo atual é o que melhor atende as peculiaridades exigidas na execução do Programa em tela, dentre elas destacam-se: diferença nos percursos entre uma região administrativa e outra; qualidade das estradas percorridas; horário das atividades pedagógicas propriamente ditas.
>
> Atinente à capacitação e treinamento do corpo funcional irá solicitar junto à Escola de Governo - EGOV/ Centro de Aperfeiçoamento dos Profissionais da Educação - EAPE, a promoção de cursos tanto na área de elaboração de Projeto Básico/ Termo de Referência, quanto de orientação dos executores, para capacitar os servidores no acompanhamento e fiscalização de contratos, possibilitando melhoria na execução de políticas públicas e, consequentemente, com o objeto de mitigar o risco de sanções aos agentes públicos e danos ao erário.
>
> Além disso, considerando a necessidade de aprimorar a confecção dos termos de referência iniciados no âmbito desta Secretaria, para a pretensa contratação de serviços de transporte escolar estão sendo confeccionados, com o devido estudo preliminar das demandas conforme estabelece a Instrução Normativa nº 05/2017, id. (00080-00180603/2018-25).

Vale dizer que a recomendação para se realizar o *Benchmarking* foi justamente por não se encontrar, em nenhum processo analisado, estudos que fundamentassem as escolhas contidas nos termos de referência. Foram muitos problemas encontrados na execução do contrato quando das visitas *in loco*, caso tivessem realizado

um estudo e feito uma análise criteriosa o serviço seria de excelência e poderia ser modelo para outros órgãos municipais e estaduais. O que se observou a partir das visitas técnicas e análise processual foi que não se realiza estudo técnico preliminar propriamente dito e, acredita-se que o corpo funcional não o saiba fazer. Isto posto, não se sustenta a informação prestada.

Frise-se que não se encontrou nos processos verificados nenhum documento que permitisse a "criteriosa análise realizada pela área técnica competente" e que subsidiasse a decisão de que "o modelo atual é o que melhor atende as peculiaridades exigidas na execução do Programa em tela". Reforça este entendimento o fato de não ter sido apresentado juntamente com a manifestação os documentos (estudos) que embasaram a confecção dos termos de referência.

Em relação à informação de que foram feitos estudos técnicos preliminares, nos moldes da IN 05/2017 e que deram suporte na elaboração do termo de referência da pretensa contratação conduzida por meio do Processo nº 00080-00180603/2018-25, também, não merece prosperar.

Entende-se que o estudo técnico preliminar vai além de preencher um formulário. Até mesmo para preencher este formulário é necessário fazer levantamentos, análises e estudos previamente. Verificou-se que o item 3.5 do citado estudo técnico não foi preenchido, a saber: "3.5 – Levantamento de mercado e justificativa da escolha do tipo e solução a contratar: **A ser atendida em momento oportuno**" (grifou-se). Registre-se que todo o processo foi lido e não se encontrou este levantamento. Em se tratando de processo decisório quanto à viabilidade de uma contratação é indiscutível que as informações trazidas pelo levantamento de mercado e a justificativa da escolha é uma das mais importantes e não podem ser desprezadas. Esse é só um exemplo e comprovação de que a Secretaria de Educação não realiza estudos técnicos preliminares. Acostou-se aos autos um documento com o título de "Estudo Técnico Preliminar" que não retrata um autêntico estudo preliminar às contratações.

Outro ponto não considerado pela Secretaria de Educação foi a inclusão dos executores dos contratos no processo de planejamento da contratação, uma vez que a própria IN 05/2017 prevê no item 4 do Anexo III essa possibilidade de participação. Certamente, a experiência dos executores de contrato contribuiria muito para a

elaboração do estudo técnico e concepção do termo de referência, pois quando se está próximo da execução da prestação do serviço, as falhas e irregularidades se tornam evidentes e não há fonte melhor para avaliar a contratação.

Quanto à capacitação e treinamento do corpo funcional é medida urgente que deva ser cumprida. Além dos cursos pontuados, a equipe precisa aprender sobre licitação e contratos, gestão de contrato, gestão de processos e gestão de pessoas. Como ainda está no campo da "solicitação" e não há melhora na condução dos processos, mantêm-se a recomendação.

Dessa forma, mantida está a evidência de auditoria, bem como as recomendações indicadas neste ponto de auditoria.

Causa

Em 2018 e 2019:

Morosidade na conclusão das licitações;

Inobservância da legislação regente, em especial o descumprimento do art. 6º, IX, da Lei 8.666/1993;

Ausência da realização de estudos técnicos preliminares;

Planejamento deficiente;

Corpo funcional encarregados dos procedimentos administrativos dos processos licitatórios com qualificação técnica limitada para a condução dos processos.

Consequência

Contratações onerosas;

Má prestação do serviço de transporte público escolar;

Insuficiência de recursos orçamentários e financeiros;

Potencial prejuízo ao erário;

Desvirtuamento do interesse público.

Recomendação

1) Realizar *Benchmarking* para conhecer as boas práticas dos diversos órgãos dos governos estaduais e municipais que atuam na concretização da política pública de transporte escolar;

2) Capacitar e treinar o corpo funcional encarregado das contratações de serviços de transporte escolar;

3) Realizar planejamento antes de se efetivar as futuras contratações, mediante a realização de estudos preliminares, estudos estes sobre possibilidades, condições e viabilidades da contratação.

2.3 - INADEQUAÇÃO DOS TERMOS DE REFERÊNCIA OU DOS PROJETOS BÁSICOS

Classificação da falha: Grave

Fato

A busca da Administração pela proposta mais vantajosa é corolário de um termo de referência ou projeto básico bem elaborado, que contém as especificações minuciosas do que o Poder Público busca com a contratação, uma vez que este documento constará como anexo ao edital do certame e será dado a ele ampla publicidade, com vistas a se obter o maior número de interessados na competição. O sucesso ou insucesso da contratação pública está diretamente ligado à elaboração do termo de referência ou do projeto básico.

Assim, o termo de referência ou o projeto básico deverá ser constituído por elementos essenciais, suficientes e adequados a caracterizar o serviço ou produto a ser contratado, sendo elaborado a partir das indicações dos estudos técnicos preliminares, que garantam a viabilidade técnica e possibilitem especificar o objeto, a avaliar os custos e

preços, a definir os métodos, condições e prazos da execução e orientar o gerenciamento e a fiscalização da execução contratual. A ausência ou inadequação dos elementos exigidos acarretará prejuízos expressivos ao procedimento licitatório.

Observou-se, nos processos analisados, o fato de que os termos de referência sofrem várias alterações até se chegar a uma versão final e os mesmos erros se repetem em processos diferentes, ou seja, não há uma crítica sobre as cláusulas estabelecidas, a impressão que se tem é que os termos de referência são elaborados a partir dos utilizados anteriormente com a repetição das inconsistências, sem qualquer análise e revisão. Trata-se do comumente denominado de "Síndrome de Gabriela" em que o profissional se justifica dizendo que "sempre foi feito assim" e assim continua a proceder, mesmo que de forma equivocada.

Outro ponto observado é que quando o termo de referência passa pela revisão de outras áreas as sugestões são acatadas sem qualquer justificativa. Pode-se citar o Processo nº 00080-00112963/2018-02 onde foi sugerido pela Gerência de Instrução de Procedimentos Licitatórios a inclusão da contratação de mão de obra de um gerente de operações II, o que foi acatado pela Diretoria de Transporte Escolar na elaboração do novo Termo de Referência e aprovado pelas instâncias superiores, porém não há qualquer estudo ou justificativa da necessidade de contratação desse profissional. Pode até ser necessária a atuação desse profissional, a questão é que nas contratações anteriores não havia esta previsão e quando começou a ser incluído não se encontra nos processos o seu fundamento. Assim voltamos ao item anterior, qual seja, "ausência de estudos técnicos preliminares".

Merece, ainda, registrar que a partir dos questionários aplicados às UNIAE' s evidenciou-se que o quantitativo (veículos, km rodado, alunos atendidos) contratado não retrata a realidade, pois na elaboração dos termos de referência se considera somente a demanda atendida na atualidade, sendo este dado não muito confiável, tendo em vista que o controle dos alunos beneficiados pelo transporte escolar é ineficaz, conforme será explanado em item próprio. Entende-se que uma previsão mais simplista considera a demanda atual atendida, somada à demanda reprimida mais a projeção do aumento da demanda a ser considerada durante o período de vigência do contrato.

Importante destacar que, por meio da Decisão nº 1367/2017, o TCDF determinou à Secretaria de Educação a suspenção do Pregão Eletrônico nº 03/2017-SUAG /SEE-DF e, ainda, determinou que se faça à adequação do Edital quanto à qualificação técnica. Em outras palavras, a Corte de Contas determinou a correção do Edital decorrente de impropriedade constante do termo de referência. Esse é só um exemplo do que ocorre quanto a inadequação dos termos de referência ou projetos básicos.

Por tudo isso, deve a Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal desenvolver estudos para melhoria do processo de licitação e contratação e capacitar e treinar o seu corpo funcional de forma a minimizar as recorrentes incorreções nos termos de referência e, por conseguinte, nos editais, bem como efetivar as contratações em tempo hábil a fim de cessar a prestação de serviços sem cobertura contratual ou por meio de reiterados contratos emergenciais.

Ademais, a inadequação de termo de referência ou projeto básico, que não reúne todos os elementos necessários capazes de demonstrar a viabilidade da contratação, pode configurar atuação desidiosa do agente público e consequente responsabilização.

Em resposta ao Informativo de Ação de Controle nº 03/2019 – DINCS /COLES/SUBCI/CGDF, de 31/07/2019, a Secretaria de Educação se manifestou por meio do Ofício SEI-GDF nº 86/2019 – SEE/GAB/AESP, de 16/09/2019, informando que "Respostas já contempladas em manifestações dos itens anteriores". A seguir reproduz-se as respostas apresentadas:

> Quanto ao estudo de boas práticas em outros órgãos que utilizam o transporte escolar, após uma criteriosa análise realizada pela área técnica competente, que o modelo atual é o que melhor atende as peculiaridades exigidas na execução do Programa em tela, dentre elas destacam-se: diferença nos percursos entre uma região administrativa e outra; qualidade das estradas percorridas; horário das atividades pedagógicas propriamente ditas.
>
> Atinente à capacitação e treinamento do corpo funcional irá solicitar junto à Escola de Governo - EGOV/ Centro de Aperfeiçoamento dos Profissionais da Educação - EAPE, a promoção de cursos tanto na área de elaboração de Projeto Básico/ Termo de Referência, quanto de orientação dos executores, para capacitar os servidores no acompanhamento e fiscalização de contratos, possibilitando melhoria na execução de políticas públicas e, consequentemente, com o objeto de mitigar o risco de sanções aos agentes públicos e danos ao erário.

> Além disso, considerando a necessidade de aprimorar a confecção dos termos de referência iniciados no âmbito desta Secretaria, para a pretensa contratação de serviços de transporte escolar estão sendo confeccionados, com o devido estudo preliminar das demandas conforme estabelece a Instrução Normativa nº 05/2017, id. (00080-00180603/2018-25).

Ressalta-se que houve um equívoco na inclusão da recomendação "Melhorar a confecção dos termos de referência, de modo a evitar falhas em editais de licitação e ocasionar intermináveis recursos administrativos e/ou judiciais ou suspensões determinadas pela Corte de Contas;" no item 2.4, o que foi corrigido neste Relatório. Para esta recomendação a Secretaria de Educação apresentou a seguinte resposta:

> Quanto a melhoria na confecção dos termos de referência, a SEE /DF envidará todos os esforços para implementações pertinentes, tanto no que tange o reforço na instrução, quanto na capacitação dos servidores alocadas nas áreas técnicas, por meio de formação continuada e, reaproveitamento dos recursos humanos da área jurídica, disponíveis nesta Casa, juntamente à Subsecretaria de Gestão de Pessoas, com o fito de mitigar os riscos de suspensões determinadas pelos órgãos de controle.

Da mesma forma, mantêm-se as constatações e recomendações, pois nenhum fato ou documento foi apresentado capaz de alterar ou excluir a evidência de auditoria.

Causa

Em 2018 e 2019:

Ausência da realização de estudos técnicos preliminares;

Planejamento deficiente;

Corpo funcional com qualificação técnica limitada para a produção dos termos de referência.

Consequência

Contratações onerosas;

Morosidade da conclusão da licitação;

Potenciais prejuízos ao erário;

Desvirtuamento do interesse público;

Insuficiência de recursos orçamentários e financeiros;

Má prestação do serviço de transporte público escolar.

Recomendação

1) Elaborar manual para as contratações da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, com o estabelecimento de fluxos de atividades, definição clara das atribuições de cada setor envolvido e instituição de prazos para a conclusão de cada etapa;

2) Capacitar e treinar o corpo funcional quanto à elaboração de termos de referência;

3) Realizar planejamento antes de se efetivar as futuras contratações, mediante a realização de estudos preliminares, estudos estes sobre possibilidades, condições e viabilidades da contratação, para uma melhor confecção dos termos de referência ou projetos básicos;

4) Criar mecanismo (POP, check-list, Instrução Normativa ou documento similar) que possa melhorar a confecção dos termos de referência, de modo a evitar falhas em editais de licitação e ocasionar intermináveis recursos administrativos e/ou judiciais ou suspensões determinadas pela Corte de Contas.

2.4 - REITERADAS PRORROGAÇÕES CONTRATUAIS EM DESACORDO COM OS NORMATIVOS

Classificação da falha: Grave

Fato

Em regra, a duração dos contratos está limitada à vigência dos respectivos créditos orçamentários, segundo art. 57 do Estatuto de Licitações e Contratos. De acordo com o inciso II, é possível prorrogar por até sessenta meses os contratos de prestação de serviços continuados, desde que haja previsão no ato convocatório. Em seu § 4º há o permissivo para se prorrogar por até doze meses o prazo do inciso II, em caráter excepcional, mediante justificativa escrita e autorização prévia da autoridade competente.

No plano distrital, para as prorrogações contratuais deve-se observar as recomendações prescritas no Parecer Normativo nº 1.030/2009 – PROCAD/PGDF, cuja ementa é transcrita a seguir:

> CONTRATO ADMINISTRATIVO. PRORROGAÇÃO. REQUISITOS LEGAIS
>
> 1. Os contratos administrativos para execução de serviços ou fornecimento de bens, com natureza contínua, podem ser celebrados por até 60 meses e, se dotados de vigência inferior a este limite, sujeitam-se a sucessivas prorrogações. Inteligência do art. 57, II, da Lei n. 8.666/93. Precedentes do TCU e do TCDF. 2. A prorrogação exige previsão editalícia e contratual, justificativa escrita nos autos do processo, relatório do Executor do Contrato, autorização da autoridade competente, constatação em pesquisa de que os preços permanecem vantajosos, disponibilidade orçamentária (se o caso, com a declaração a que alude o art. 16, II, da LC101/2000), interesse mútuo das partes e prova de que o contratado mantém as condições iniciais de habilitação.

E, ainda, há de se atentar para o contido no Parecer nº 1.043/2017 – PRCON /PGDF, que preconiza sobre a instrução processual no caso de prorrogação excepcional, qual seja: instruir o processo com informações detalhadas a respeito do andamento do processo para a regular contratação do serviço, como comprovação da inexistência de desídia ou falta de planejamento por parte da Administração Pública o que poderia inviabilizar a prorrogação excepcional, consoante entendimento do Tribunal de Contas. De mais a mais, é indispensável que a autoridade responsável confirme ser esta a solução mais vantajosa e a autoridade superior deve autorizar a prorrogação excepcional. Não sendo lícita a prorrogação automática, além do que cabe ao gestor público motivar de forma objetiva a opção pela não realização de nova licitação.

Evidenciou-se que a assinatura do 6º Termo Aditivo ao Contrato nº 17 /2013, Processo nº 0080-010701/2014, CRE Brazlândia, firmado entre a Secretaria de

Estado de Educação do Distrito Federal e a empresa TTAP Transportes e Logísticas Ltda.-ME, CNPJ nº 15.630.674/0001-47, ocorreu mesmo sem o preenchimento dos requisitos essenciais e legais. Acrescenta-se que se trata de prorrogação excepcional com base no art. 57, § 4º, da Lei de Licitações e que a prorrogação era para o período de 21/02/2018 a 21/02/2019 ou até que se concluísse a contratação regular da prestação do serviço.

Consta no Doc. SEI/GDF 5223718, do referido Processo, a manifestação da Assessoria Jurídico-Legislativa da Secretaria de Educação que analisou se os pressupostos exigidos para a prorrogação excepcional foram atendidos, sob a ótica do Parecer Normativo nº 1.030/2009 – PROCAD/PGDF, a saber:

> Na mesma linha de entendimento, extrai-se do Parecer Normativo nº 1.030/2009 – PROCAD/PGDF que para a prorrogação do contrato de prestação de serviços deve ser exigido:
>
> a) Previsão editalícia e contratual: **Parcialmente atendido. A Cláusula Oitava do Contrato nº 17/2013 autoriza a prorrogação, contudo, não foi possível verificar a presença de tal autorização no Edital, visto que não foi acostado aos autos a cópia do edital, o que deve ser suprido.**
>
> b) Relatório prévio do Executor do Contrato sobre o interesse na prorrogação e a adequação dos serviços prestados: **Parcialmente atendido. Em que pese a manifestação exarada pelo executor (Relatório Circunstanciado 10 (5023691), resta ausente a manifestação conclusiva sobre a adequação dos serviços prestados.**
>
> c) Justificativa escrita nos autos do processo (da necessidade do serviço /fornecimento e da vantagem na prorrogação, em confronto com a deflagração de novo processo licitatório): **não atendido. Há apenas a manifestação do executor, restando ausente a manifestação conclusiva da SIAE.**
>
> d) Autorização da autoridade competente: **Não atendido.**
>
> e) Constatação em pesquisa de que os preços permanecem vantajosos (considerando, inclusive, eventual requerimento de reajuste feito pela contratada): **A Gerência de Pesquisa e Preços atestou a vantajosidade da prorrogação à fl. 597 e 605 do processo físico.**
>
> f) Disponibilidade orçamentária (se o caso, com a declaração a que alude o art. 16, II, da LC101/2000): **Não atendido. A manifestação da Diretoria de Execução e Controle Orçamentário e Financeiro não atende a exigência. Ademais, recomenda-se a juntada de manifestação do ordenador de despesas quanto à disponibilidade orçamentária, bem como a sua autorização para a totalidade da despesa.**
>
> g) Interesse mútuo das partes: **Parcialmente Atendido (fls. 563 processo físico e Relatório Circunstanciado 10 (5023691)), resta pendente a manifestação da SIAE.**
>
> h) Prova de que o contratado mantém as condições iniciais de habilitação – (a Administração deverá cuidar para que todas elas sejam novamente verificadas,

> especialmente a habilitação jurídica e a regularidade fiscal): **Deve ser observado pela Gerência de Termos e Contratos, bem como pela Diretoria de Transporte, previamente à celebração do 6º Termo Aditivo.**
>
> **É necessário que a área técnica responsável analise autenticidade, adequação e validade dos documentos apresentados no momento da celebração do ajuste.**
>
> Ressalta-se que a autoridade responsável deverá atestar que a prorrogação excepcional é a solução mais vantajosa para a Administração, autorizar a prorrogação excepcional e motivar objetivamente a escolha pela não realização de novo procedimento licitatório.
>
> Não há informações detalhadas acerca do andamento do processo para contratação regular do serviço, que podem atestar a inexistência de desídia ou falta de planejamento por parte do Poder Público o que poderia inviabilizar a prorrogação excepcional, na visão das Cortes de Contas. Portanto, imprescindível a complementação das justificativas quanto à necessidade de continuidade dos serviços e a caracterização da situação excepcional, resultante de um evento grave e imprevisível para o qual não tenha contribuído nenhuma das partes.
>
> Além disso, segundo a recomendação da d. PGDF, recomenda-se acostar aos autos maiores informações acerca da fase de instrução do processo regular e previsão de sua conclusão, subsidiando decisão segura do gestor quanto ao pleito de prorrogação excepcional.
>
> Destaca-se, ainda, que a dilação do prazo é uma faculdade da adiministração que somente deve ser exercida quando cumpridos os requisitos exigidos pela Lei, como a devida justificativa da prorrogação, inclusive a excepcional, a autorização da autoridade competente, o contrato estiver sendo executado a contento e os preços estiverem compatíveis com os praticados no mercado, dentre outros.

Mesmo diante da manifestação da Assessoria Jurídico-Legislativa em demonstrar que os requisitos exigidos não foram cumpridos, a Secretaria de Educação assinou o 6º Termo Aditivo. Há o Despacho SEE/GAB/SIAE/CAED/DITRE, 5321930, em que o Diretor de Transporte Escolar afirma ter atendido os itens "b", "c" e "g". Esta informação é chancelada pela Subsecretária de Infraestrutura e Apoio Educacional (Doc. SEI/GDF 5323778). Sendo que o documento seguinte acostado aos autos é o próprio Termo Aditivo assinado pelas partes (Doc. SEI/GDF 6593250). Ou seja, a prorrogação excepcional se deu em desacordo com os ditames legais, inclusive, sem empenho prévio como se verá no item 2.7.

Cabe mencionar que a prorrogação excepcional ocorreu até 22/11/2018, porém, não porque houve a contratação regular do serviço, mas por se ter celebrado o Contrato Emergencial nº 81/2018 com a empresa FCB Transportes Logística e Serviços

Gerais Ltda., Processo nº 080-00112963/2018-02, com vigência de 22/11/2018 a 22/05/2019. Como se não bastasse a prorrogação excepcional e a contratação emergencial, em 01/07/2019, o Contrato Emergencial nº 42/2019 foi assinado com a empresa FCB Transportes Logística e Serviços Gerais Ltda., com vigência até 01/01/2020 (Processo nº 080-00047647/2019-25). E, até o encerramento desta Inspeção, em julho/2019, não houve a regular contratação da prestação do serviço que está sendo conduzida pelo Processo nº 080-009289/2016.

Pelo que se constata, os motivos alegados para a prorrogação excepcional não se sustentavam, haja vista que foram os mesmos para se realizar as contratações emergenciais (Processo n^{os} 080-00112963/2018-02 e 080-00047647/2019-25).

De igual forma, houve prorrogações excepcionais (Processos n^{os} 080.001.165/2013, 080-001166/2013, 080-001168/2013 e 0800-005940/2012) e posteriores contratações emergenciais (Processos n^{os} 080-00001601/2019-60, 080-00001732/2019-47 e 080-00001874/2019-12), relativos às CRE's Plano Piloto, Guará, Samambaia e Santa Maria, respectivamente. Salienta-se que o Processo nº 080-00095640/2019-10 trata da contratação emergencial para a CRE Santa Maria, no entanto, até o encerramento do presente trabalho, em julho/2019, não foi firmado novo contrato, de modo que a prestação do serviço está sem cobertura contratual, tendo em vista que o término do Contrato nº 130/2013 ocorreu em 11/06/2019.

É notória a morosidade da tramitação processual na Secretaria de Educação para a finalização dos procedimentos licitatórios, o que tem ensejado as contratações emergenciais ou os pagamentos sem cobertura contratual que não solucionam o problema e, ainda, transformam a exceção em regra, violando os princípios que regem a contratação pública. Tais condutas têm se tornado prática comum e reiterada, sem observância dos critérios legais e desvinculada do planejamento da despesa.

Cabe destacar que se observou, quando das análises processuais, que houve tempo suficiente para a realização do procedimento regular de licitação para as contratações citadas. O lapso temporal para a conclusão do procedimento licitatório está extrapolando e muito o tempo razoável e aceitável.

Destarte, são insubsistentes as alegações para as reiteradas prorrogações excepcionais e contratações emergenciais, pois não se mostra razoável que se tenha passado mais de 1000 dias e não se tenha conseguido finalizar um procedimento licitatório, conforme se observa na condução do Processo nº 080-009289/2016 que foi autuado em 06 /07/2016 e até julho/2019 não foi finalizada a contratação regular, por exemplo. Ademais, contratar empresa especializada em prestação de serviço de transporte escolar já está inserido nas necessidades da Secretaria de Educação há tempos, ou seja, não se tratam de contratações inéditas que, de repente, demandariam tempo para sua concepção e realização.

Além disso, apurou-se que em determinadas prorrogações contratuais a Secretaria de Educação tem descumprido determinação do TCDF (Decisão nº 3440/2015), a saber:

> O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – determinar à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal – SEDF que:
>
> [...] 5) abstenha-se de contratar e prorrogar contratos com empresas que não atendem aos requisitos legais e contratuais, principalmente no que diz respeito ao atingimento de níveis adequados de qualidade do serviço; [...]

Este fato é evidenciado na pretensa prorrogação excepcional do Contrato nº 29/2014, Processo nº 0800-000334/2014, CRE Sobradinho, em que a Assessora da Diretoria de Transporte Escolar emite o Despacho SEI-GDF SEE/GAB/SIAE/CAED /DITRE, em 08/05/2019, Doc. SEI/GDF 22052644, concluindo que "[...] as inexecuções contratuais por parte da executada não são impeditivas à prorrogação pretendida.". Comprova a má prestação do serviço pela contratada o despacho exarado pelo Subsecretário de Infraestrutura e Apoio Educacional, Doc. SEI/GDF 22211191, em que pontua sobre os vários processos de penalidade que correm contra a empresa em questão, a saber:

> [...] Insta considerar o fato de que tramitam nesta Casa processos de penalidade à referida empresa, a citar: 0080.011.296/2014; 0473.000.393/2014; 0473.000.337 /2015; 0473.000.569/2015; 0473.000.469/2016; 0473.000.668/2016; 0473.000.177/2017, autuados física e previamente a esta gestão, por irregularidades frequentes e reincidentes, denotando descumprimento das cláusulas avençadas ao ajuste em estudo. [...]

Ademais, o TCDF, em 2015, em seu Relatório de Auditoria, Processo nº 1306/15, pontuou sobre empresas que tiveram os contratos prorrogados, mesmo prestando um mau serviço de transporte escolar, a saber:

> ***A SEDF contrata, inclusive em caráter emergencial, e prorroga a vigência dos ajustes com empresas que sabidamente não atendem requisitos legais e contratuais***.
>
> 152. A SEDF deve monitorar os indicadores de qualidade e desempenho das empresas contratadas, de forma a subsidiar a tomada de decisões no gerenciamento do programa de transporte escolar, especialmente no que tange a aditamentos e novas contratações. [...]
>
> 160. Não foi identificada pela equipe auditoria a aplicação de penalidades à COOPERCAM, não obstante diversas irregularidades tenham sido identificadas nas antes mencionadas vistorias. [...]
>
> 168. Repise-se: apesar de as graves irregularidades apontadas terem sido constatadas por unidade administrativa da própria Secretaria de Educação, não foi encontrado, em 2014, registro de multas aplicadas à COOPERCAM.
>
> 169. Assim, além de não punir a empresa infratora, a SEDF tem contratado e prorrogado contratos com essa mesma empresa, a qual não tem capacidade técnica nem veículos apropriados para prestar o serviço de transporte escolar nos termos exigidos pelo CTB.
>
> 170. Constataram-se problemas semelhantes na execução dos contratos da SEDF com a empresa Rota do Sol, quando foram vistoriados os veículos da empresa (relatórios do CTRANS de 03.02.14, 23.07.14 e 28.01.15). Nesse caso, foram constatados quatro veículos sem autorização de tráfego na vistoria do dia 03.02.14, 59 veículos sem autorização de tráfego na vistoria do dia 23.07.14 e 15, na vistoria do dia 28.01.15. Foi constatada ainda divergência entre a capacidade do veículo e a capacidade que consta no documento, bem como janelas e assentos danificados, extintores despressurizados ou fora da data de validade, dentre outras irregularidades.
>
> 171. Apesar dessas irregularidades, a SEDF prorrogou o contrato com a Rota do Sol, mediante o 2º Termo Aditivo, que passou a ter vigência de 14.02.15 a 14.02.16 (Processos nºs 080.004.260/11 e 080.001.166/13). Tal prorrogação levou em consideração o relatório expedido pelo executor do contrato na CRE, onde consta que o serviço estaria sendo realizado em conformidade com as cláusulas contratuais, não apresentando irregularidades.

Em face do exposto, verifica-se morosidade da Secretaria de Educação do Distrito Federal na condução dos procedimentos licitatórios e de contratação, em função do planejamento deficiente, desídia administrativa e ineficácia e ineficiência da gestão. Adicionalmente, evidenciou que as justificativas e instrução processual para a formalização das prorrogações excepcionais não se mostraram razoáveis, adequadas e em consonância com os normativos regentes, bem como para as contratações emergenciais.

E, por último, há claro desrespeito à Decisão 3440/2015 que determina que a SEE/DF se abstenha de prorrogar vigência contratual com empresa que sabidamente descumpre as cláusulas contratuais e, por conseguinte, não presta um bom serviço de transporte escolar. Cabendo assim, responsabilização do agente público que se manifeste favorável, autorize e assine para que ocorram essas prorrogações desarrazoadas.

Não houve manifestação da Secretaria de Educação quanto às constatações deste ponto do Informativo de Ação de Controle nº 03/2019 – DINCS/COLES/SUBCI /CGDF, de 31/07/2019, devendo o mesmo ser mantido, uma vez que afronta o princípio da legalidade prorrogar contratos sob o argumento de "excepcionalidade", sendo que os motivos alegados não encontravam guarida no ordenamento jurídico. Violar princípios da Administração Pública configuram Ato de Improbidade Administrativa.

Causa

Em 2018 e 2019:

Morosidade na conclusão do procedimento licitatório;

Desídia administrativa;

Ineficiência administrativa;

Planejamento deficiente.

Consequência

Potencial prejuízo ao erário;

Execução insatisfatória do objeto;

Prorrogação contratual desvantajosa para a Secretaria de Educação;

Prorrogações contratuais sem amparo legal.

Recomendação

1) Instaurar processo correcional com vistas à apuração das responsabilidades pelas reiteradas prorrogações contratuais sob o título de excepcionalidade e em desacordo com os normativos;

2) Abster-se de prorrogar contratos sabidamente desvantajosos, em função da má prestação do serviço pela contratada, em atendimento à Decisão nº 3440/2015 do Tribunal de Contas do Distrito Federal;

3) Abster-se de prorrogar contratos para além dos 60 meses, quando os motivos para a "excepcionalidade" não se mostrarem razoáveis e aceitáveis.

2.5 - REITERADOS CONTRATOS EMERGENCIAIS

Classificação da falha: Grave

Fato

Por força constitucional, tem-se, como regra, a Administração Pública promover o regular processo licitatório para a contratação pública. Não obstante, há previsão na Lei nº 8.666/1993, art. 24, IV, permitindo a contratação direta emergencial, fundada em situações excepcionais imprevisíveis em que se torna impossível contratar num curto espaço de tempo por meio da licitação.

Por isso, cabe ao gestor público justificar de forma consistente e inequívoca a situação excepcional e emergencial, segundo previsão legal. Além disso, utilizar-se de contratação emergencial para dar a aparência de legalidade e regularidade não exime a responsabilização daqueles que deram causa para que o processo regular de contratação não se efetivasse, uma vez que essa situação de emergência pode ter sido gerada pela própria Secretaria de Educação em função da sua desídia.

Outrossim, a contratação com base no art. 24, IV, da Lei de Licitações depende da comprovação simultânea dos seguintes requisitos: a) a licitação tenha se

iniciado em tempo hábil, considerando, com folga, os prazos previstos na Lei de Licitações para abertura do procedimento licitatório e interposição de recursos administrativos, bem assim aqueles necessários à elaboração do instrumento convocatório, análise dos documentos de habilitação (se for o caso) e das propostas, adjudicação do objeto e homologação do certame; b) o atraso porventura ocorrido na conclusão do procedimento licitatório não tenha sido resultante de falta de planejamento, desídia administrativa ou má gestão dos recursos disponíveis, ou seja, que tal fato não possa, em hipótese alguma, ser atribuído à culpa ou dolo do(s) agente(s) público(s) envolvido(s); c) a situação exija da Administração Pública a adoção de medidas urgentes e imediatas, sob pena de ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares; d) a contratação direta pretendida seja o meio mais adequado, efetivo e eficiente de afastar o risco iminente detectado; e) o objeto da contratação se limite, em termos qualitativos e quantitativos, ao que for estritamente indispensável para o equacionamento da situação emergencial; f) a duração do contrato, em se tratando de obras e serviços, não ultrapasse o prazo de 180 dias, contados a partir da data de ocorrência do fato tido como emergencial; g) a compra, no caso de aquisição de bens, seja para entrega imediata.

Na Secretaria de Educação, evidenciou-se, a partir das análises processuais, que a inércia e/ou ineficiência administrativa são causas determinantes para que se tenham tantas contratações emergenciais, de modo que a exceção se tornou regra, o que é injustificável, inaceitável e desarrazoado do ponto de vista legal.

Retrata essa situação o que tem ocorrido com a prestação de serviço de transporte público escolar na CRE Brazlândia, onde foi celebrado o Contrato Emergencial nº 81/2018 com a empresa FCB Transportes Logística e Serviços Gerais Ltda., CNPJ nº 01.796.430/0001-24, Processo nº 080-00112963/2018-02, com vigência de 22/11/2018 a 22/05/2019. Como não foi concluída a contratação regular, em 01/07/2019, o Contrato Emergencial nº 42/2019 foi assinado com a mesma empresa, com vigência até 01/01/2020, Processo nº 080-00047647/2019-25. Enquanto isso, o Processo nº 080-009289/2016 que trata da contratação regular não teve o seu procedimento licitatório finalizado.

Da mesma forma, encontra-se a prestação do serviço de transporte escolar na CRE São Sebastião que firmou o Contrato Emergencial nº 23/2018, com duração de 04/04/2018 a 04/10/2018. Em seguida, foi celebrado o Contrato Emergencial nº 67/2018, cuja

vigência foi de 03/10/2018 a 03/04/2019. Já em 30/04/2019, foi assinado o Contrato Emergencial nº 31/2019, com duração até 30/10/2019, Processo nº 080-00047117/2019-87. Todos foram assinados com a empresa Pollo Viagens e Transportes Ltda., CNPJ nº 02.374.243/0001-15. Cumpre esclarecer que pela Decisão nº 3816/2018 – TCDF foi anulado o Pregão originado do Processo nº 080-000401/2016 e pela Decisão nº 4706/2018 – TCDF foi suspenso o Pregão do Processo nº 080-00127374/2018-11, ambos tratam da contratação regular.

Os processos relacionados a seguir referem-se às contratações emergenciais vigentes:

CRE	PROCESSO	CONTRATO	VIGÊNCIA
Brazlândia	080-00047647/2019-25	42/2019	01/07/2019 a 01/01/2020
Ceilândia	080-00001919/2019-41	03/2019	14/02/2019 a 14/08/2019
Guará	080-00001732/2019-47	02/2019	14/02/2019 a 14/08/2019
Plano Piloto	080-00001601/2019-60	01/2019	14/02/2019 a 14/08/2019
Samambaia	080-00001874/2019-12	04/2019	14/02/2019 a 14/08/2019
São Sebastião	080-00047117/2019-87	31/2019	30/04/2019 a 30/10/2019

Salienta-se que os contratos emergenciais das CRE's Ceilândia, Guará, Plano Piloto e Samambaia vencem em 14/08/2019. E, constatou-se que o Processo nº 080-006627-2017 trata da contratação regular para as CRE's Guará, Plano Piloto e Samambaia e consta aprovação do termo de referência em 09/07/2019 (Doc. SEI/GDF 24860738), sendo a última movimentação em 25/07/2019 com o envio do processo à SUAG, ou seja, considerando a fase em que se encontra o processo, dificilmente se conseguirá concluir o procedimento licitatório até 14/08/2019. Já o Processo nº 080-011174/2016 trata da contratação regular para a CRE Ceilândia, cujo pregão foi suspenso pela Decisão nº 4706 /2018.

Acrescenta-se que até o encerramento deste trabalho, em julho/2019, não havia contrato de prestação de serviço de transporte público escolar na CRE Santa Maria vigente, ou seja, o serviço está sendo prestado sem cobertura contratual. O Contrato nº 130 /2013 teve sua vigência expirada em 11/06/2019, Processo nº 0800-005940/2012. Apurou-se que o Processo nº 080-00095640/2019-10 trata da contratação emergencial, sem, contudo, ter se finalizado.

Portanto, cabe à Administração Pública atentar-se para os prazos de vigência dos contratos, de modo a realizar tempestivamente o procedimento licitatório, evitando assim, contratação fundamentada no inciso IV do art. 24 da Lei nº 8.666/1993, em decorrência do planejamento ineficiente, ausência de estudos técnicos preliminares, termos de referência inadequados e a consequência é a não finalização da licitação ou suspensão do processo por decisão do Tribunal de Contas.

Em resposta ao Informativo de Ação de Controle nº 03/2019 – DINCS /COLES/SUBCI/CGDF, de 31/07/2019, a Secretaria de Educação se manifestou por meio do Ofício SEI-GDF nº 86/2019 – SEE/GAB/AESP, de 16/09/2019, esclarecendo que:

> **2.5 - REITERADOS CONTRATOS EMERGENCIAIS (FALHA GRAVE)**
>
> **Recomendação**:
>
> **1** Efetuar planejamento adequado, com a realização de estudos técnicos preliminares, contemplando as possibilidades de melhoramento do serviço, a exemplo do tipo de veículo (van, ônibus, micro-ônibus, etc.), características dos veículos que melhor atendam os alunos das áreas rurais (4x4, ar condicionado, etc.), sistema de monitoramento veicular, idade máxima dos veículos, dentre outros, para os procedimentos de licitação e contratação da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, de modo a cessar as reiteradas contratações emergenciais;
>
> Em referência à indicação dos veículos, esta Secretaria, por meio da área técnica competente, reitera que já realizou um estudo criterioso e verificou que as características indicadas são as que melhor contemplam os estudantes beneficiários do Programa de Oferta Suplementar de Transporte Escolar, observando criteriosamente as especificidades que o atendimento necessita.
>
> Além disso, a mesma área técnica informou sobre a formalização de ajuste para contratação de Empresa Especializada na prestação de serviços de Rastreamento e Monitoramento de Veículos via Satélite, por GPS/GSM/GPRS, compreendendo a instalação de dispositivo móvel em regime de comodato e a disponibilização de software de gerenciamento com acesso via Web para gestão de frota e controle de quilometragem nos veículos escolares, (frota própria e de contratos terceirizados), com o fito de acompanhar em tempo real todos os percursos, considerando a necessidade de garantir o fiel acompanhamento aos ajustes de transporte escolar, conforme preconiza a Lei 8.666/93, bem como garantir segurança aos estudantes beneficiários residência/ unidade escolar e unidade escolar/ residência, id (00080-00091081/2018-98).
>
> **2** Adotar medidas tempestivas, efetivas e céleres para o andamento e a conclusão do certame licitatório, com a padronização dos termos de referência elaborados a partir de estudos técnicos preliminares;
>
> Resposta já contemplada em manifestações dos itens anteriores.

> [3] Melhorar a confecção dos termos de referência, de modo que sua elaboração retrate a real necessidade, baseada no planejamento e estudos técnicos preliminares a fim de evitar falhas em editais de licitação e ocasionar intermináveis recursos administrativos e/ou judiciais ou suspensões pela Corte de Contas;
>
> Resposta já contemplada em manifestações dos itens anteriores.

Conforme já explicitado no item 2.2 não se encontrou nos processos analisados os estudos que deram suporte para decisão quanto à melhor solução a ser contratada para o transporte público escolar e nem foram apresentados os referidos estudos. Assim, mantêm-se a evidência de auditoria.

No que tange à contratação de empresa especializada em prestar o serviço de monitoramento, no item 2.8 deste Relatório, sob o título "CONTRATAÇÃO DESVANTAJOSA", relatou-se sobre a sua desvantajosidade da contratação e será analisada a resposta apresentada pela SEE/DF. Assim, não é adequado utilizar-se dessa contratação como justificativa para os "REITERADOS CONTRATOS EMERGENCIAIS".

Por fim, em relação à instauração de processo correcional a Secretaria de Educação informou que "**Quanto à apuração de responsabilidades recomendada por todo o informativo, abriu-se o Processo SEI no. 00080-00174969/2019-46**, para tratar do assunto pela Corregedoria de Educação deste órgão". (grifou-se)

Causa

Em 2019:

Planejamento deficiente das contratações a serem realizadas;

Morosidade na conclusão da licitação;

Desídia administrativa;

Ineficiência administrativa.

Consequência

Demora na realização dos procedimentos licitatórios;

Comprometimento do controle dos gastos públicos;

Não efetivação dos contratos;

Potencial prejuízo ao erário.

Recomendação

1) Estabelecer em regramento interno, a partir de estudos técnicos, como por exemplo Manual, os critérios técnicos para as contratações de serviço de transporte escolar, de forma a contemplar todos os aspectos do serviço (tipo e idade do veículo, sistema de monitoramento, custos de mão de obra, garagem, manutenção, dentre outros);

2) Estabelecer padronização dos termos de referência para contratação de serviços de transporte escolar, contemplando estudos técnicos preliminares a fim de evitar falhas em editais de licitação e ocasionar intermináveis recursos administrativos e/ou judiciais ou suspensões pela Corte de Contas;

3) Instaurar processo correcional com vistas à apuração das responsabilidades pelos reiterados contratos emergenciais e não conclusão do procedimento regular de licitação.

2.6 - PRESTAÇÃO DE SERVIÇO SEM COBERTURA CONTRATUAL

Classificação da falha: Grave

Fato

Para o correto funcionamento da máquina pública o administrador público deve, obrigatoriamente, contratar utilizando-se de processo licitatório com vistas a obter a proposta mais vantajosa dentre as ofertadas pelos diversos interessados.

Desse modo, o Poder Público, em regra, está proibido de firmar contrato verbal com o particular, sendo este, nulo de pleno direito, conforme previsão expressa do art. 60, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993, a saber:

> Art. 60. [...]
>
> Parágrafo único. **É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração**, salvo o de pequenas compras de pronto pagamento, assim entendidas aquelas de valor não superior a 5% (cinco por cento) do limite estabelecido no art. 23, inciso II, alínea "a" desta Lei, feitas em regime de adiantamento. (grifou-se)

Em caráter excepcional e de acordo com o parágrafo único do art. 59 da Lei de Licitações, a Administração Pública deve pagar a título de indenização os serviços extracontratuais executados, sob pena de violação ao princípio do enriquecimento sem causa. Nos termos do citado artigo tem-se que:

> Art. 59. [...]
>
> Parágrafo único. **A nulidade não exonera a Administração do dever de indenizar o contratado** pelo que este houver executado até a data em que ela for declarada e por outros prejuízos regularmente comprovados, contanto que não lhe seja imputável, **promovendo-se a responsabilidade de quem lhe deu causa**. (grifou-se)

Assim, é vedado o locupletamento da Administração Pública perante o particular nos casos de serviços prestados sem licitação ou sem a devida cobertura contratual, de forma que a despesa deverá ser reconhecida como indenizatória, devendo o ente público proceder à apuração da responsabilidade pela má conduta administrativa.

No entanto, não é razoável e aceitável que a Administração Pública transforme a exceção à regra em procedimento corriqueiro e usual em vez de buscar a regularização por meio de regular processo licitatório, haja vista que deve se cercar de todas as cautelas legais a fim de não permitir a prestação de serviço sem licitação.

Acrescenta-se que o Poder Público somente estará desobrigado a indenizar quando o particular der causa à nulidade do contrato, nos termos do parágrafo único do art. 59 transcrito.

Em que pese a permissão legal para que se utilize o procedimento de indenização de despesas sem cobertura contratual, a Administração Pública não pode se

valer desse instrumento habitualmente, tendo em vista que a autorização normativa se dá em caráter excepcional, não sendo admitida justificativa de demora do procedimento licitatório como sua causa, haja vista que a gestão deverá ser planejada para melhor eficiência, eficácia e efetividade dos atos administrativos.

E, ainda, o pagamento de despesas sem a existência de instrumento formal, descumpre os ditames legais, em especial, a Lei nº 4.320/1964, art. 60, que veda a realização de despesa sem prévio empenho.

Constatou-se que a inércia e/ou ineficiência da Secretaria de Educação em promover a licitação e, por conseguinte, a devida contratação regular tem contrariado diversas normas que regem a matéria, revelando grave afronta aos princípios administrativos.

Evidenciou-se que na Secretaria de Educação do Distrito Federal as contratações verbais vêm ocorrendo e gerando, assim, vários pagamentos a título indenizatório por não haver cobertura contratual. Na CRE Sobradinho a prestação de serviço de transporte escolar está sem contrato desde 13/05/2019. Na CRE Brazlândia a prestação do serviço de transporte público escolar ficou sem cobertura contratual do período de 23/05/2019 a 30/06/2019. Já na CRE São Sebastião foi de 04/04/2019 a 29/04 /2019 e na CRE Santa Maria até o encerramento do presente trabalho, em julho/2019, não foi firmado novo contrato, de modo que a prestação do serviço está sem cobertura contratual.

Como visto, empresas privadas têm prestado serviços à Secretaria de Educação sem que tenham participado de um procedimento licitatório, o que denota desrespeito aos normativos sobre finanças públicas e licitações e ofensa frontal aos princípios da legalidade, impessoalidade, isonomia, economicidade e moralidade, dentre outros. Essa forma de ação mostra que o planejamento de suas atividades é deficitário e expõem a sua atuação focada em emergência que, por vezes, é causada pela própria inércia em não contratar seguindo as formalidades legais.

Repita-se, na Administração Pública não se admite a contratação verbal, sendo, em regra, o instrumento contratual obrigatório, de modo a configurar fraude à licitação a sua não observância e, ainda, expõe o órgão a riscos, além de comprometer o controle dos gastos públicos.

Por fim, compete à Secretaria de Educação proceder com a máxima urgência as licitações necessárias para a regularização das contratações, verificando a possibilidade de se fazer a licitação por lote em vez de se fazer um processo licitatório por CRE, mais os processos para a frota próprio, abandonando em definitivo a prática viciada de adquirir serviços sem a observância das legislações regentes e dos fundamentos e princípios do procedimento licitatório. Do contrário, se não for realizado um planejamento adequado e melhoria nos procedimentos de licitação, a realização de despesas sem contrato tende a se repetir.

Em resposta ao Informativo de Ação de Controle nº 03/2019 – DINCS /COLES/SUBCI/CGDF, de 31/07/2019, a Secretaria de Educação se manifestou por meio do Ofício SEI-GDF nº 86/2019 – SEE/GAB/AESP, de 16/09/2019, informando que "Respostas já contempladas em manifestações dos itens anteriores".

Mesmo sem apresentação de resposta pela Secretaria de Educação a esta evidência de auditoria, cabe reforçar que o planejamento ineficiente, a inércia e a desídia administrativas culminaram em mais prestações de serviço sem cobertura contratual. Reitera-se que desde o dia 15/08/2019 a prestação do serviço de transporte escolar nas CRE's da Ceilândia, Guará, Plano Piloto e Samambaia estão sem cobertura contratual, uma vez que os contratos emergenciais tiveram as vigências expiradas. Anteriormente, as CRE's Santa Maria e Sobradinho já estavam sem contrato e, nos próximos meses outros contratos também perderão a validade.

É notório que a gestão dos contratos de transporte escolar não vem sendo realizada adequadamente, esses serviços prestados sem cobertura contratual está expondo a Secretaria de Educação a riscos de paralização do transporte público escolar, riscos de demandas judiciais, dentre outros. A inobservância do princípio da legalidade sujeita o gestor à responsabilização por prática de Ato de Improbidade Administrativa, por atentar contra os princípios da Administração Pública, capitulada no art. 11 da Lei nº 8.429/1992, notadamente, "praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;".

Consigna-se que o Tribunal de Contas do Distrito Federal, em 30/07/2019, prolatou a Decisão nº 2599/2019 autorizando a continuidade dos Pregões Eletrônicos nºs 08

/2018 (Região de Taguatinga) e 12/2018 (Região de Ceilândia), Doc. SEI/GDF 26570673, sendo que somente em 20/09/2019 houve movimentação do Processo nº 080-011174/2016 pela Subsecretaria de Infraestrutura e Apoio Educacional por meio do Despacho SEI-GDF SEE/SIAE, Doc. SEI/GDF 28630292.

Da mesma forma ocorreu em relação aos demais processos que tratam das contratações regulares da prestação do serviço de transporte público escolar, sendo os despachos emitidos, pela SIAE, a partir do dia 19/09/2019. Entretanto, não constam nos processos a correspondente movimentação com vistas ao andamento dos procedimentos licitatórios. Mais uma evidência da inércia e desídia administrativa da Secretaria de Educação, uma vez que já fazem mais de 60 (sessenta) dias desde a liberação do TCDF e a SEEDF nada fez de efetivo para dar prosseguimento às licitações. Enquanto isso, os serviços têm sido prestados sem lastro contratual.

Pelo exposto, mantida está a evidência de auditoria, sendo incluídas novas recomendações em função do aumento de prestação de serviço sem amparo contratual.

Causa

Em 2019:

Desídia administrativa;

Planejamento deficiente;

Ineficiência administrativa;

Morosidade na conclusão do procedimento licitatório.

Consequência

Restrição à competitividade por outros licitantes;

Contratação verbal;

Contratos nulos de pleno direito;

Potencial prejuízo ao erário;

Violação aos princípios da legalidade, moralidade, isonomia, impessoalidade, interesse público e publicidade, dentre outros;

Comprometimento do controle dos gastos públicos.

Pagamentos a título indenizatório;

Risco de paralização da prestação de serviço de transporte público escolar.

Recomendação

1) Instaurar processo correcional com vistas à apuração das responsabilidades pela realização de despesa sem cobertura contratual;

2) Manualizar o processo de licitação e contratação, com a definição clara das atribuições e competências da áreas envolvidas, dos procedimentos e dos prazos, criando checklists para os diversos procedimentos e tarefas, com a finalidade de evitar licitação intempestiva ou a sua não realização, de forma a não gerar prestações de serviços por contratações emergenciais ou sem lastro contratual.

3) Firmar contrato emergencial enquanto não se conclui a contratação regular por processo licitatório, considerando ser a medida mais adequada do que se ter prestação de serviços sem cobertura contratual.

2.7 - PRORROGAÇÃO CONTRATUAL SEM PRÉVIO EMPENHO

Classificação da falha: Média

Fato

A Lei nº 4.320/1964, art. 60, veda expressamente a realização de despesa sem prévio empenho. Trata-se de violação à lei orçamentária anual, ou seja, violação ao princípio da legalidade.

Evidenciou-se que a assinatura, em 20/02/2018, do 6º Termo Aditivo ao Contrato nº 17/2013, Processo nº 0080-010701/2014, firmado entre a Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal e a empresa TTAP Transportes e Logísticas Ltda.-ME, CNPJ nº 15.630.674/0001-47, ocorreu sem prévio empenho da despesa, conforme se constata pelo Doc. SEI/GDF 6675799, em que há um Despacho do Diretor de Transporte Escolar encaminhado à Coordenação de Apoio Educacional relatando sobre a não identificação do empenho no valor de R$ 3.470.288,25, relativo ao aditamento contratual. Registre-se que somente em 03/04/2018 foi detectada a não emissão do empenho.

Salienta-se que, em 12/04/2018 (Doc. SEI/GDF 6975466 do Processo nº 0080-010701/2014), o Subsecretário de Administração Geral autorizou a realização total da despesa e determinou a emissão da nota de empenho. Assim, o empenho foi emitido em 13/04/2018, 2018NE01913 e 2018NE01914, no valor total de R$ 1.047.427,50, conforme Doc. SEI/GDF 7237663. Contudo, não foi possível empenhar a despesa total em função da insuficiência de créditos orçamentários na ocasião.

Do exposto, constata-se a ilegalidade praticada pela Secretaria de Educação em não empenhar previamente à assunção de obrigação, sujeitando os agentes públicos que se omitiram no cumprimento do regramento jurídico à responsabilização.

Em resposta ao Informativo de Ação de Controle nº 03/2019 – DINCS /COLES/SUBCI/CGDF, de 31/07/2019, a Secretaria de Educação se manifestou por meio do Ofício SEI-GDF nº 86/2019 – SEE/GAB/AESP, de 16/09/2019, relatando que:

> **2.7 - PRORROGAÇÃO CONTRATUAL SEM PRÉVIO EMPENHO (FALHA GRAVE)**
>
> **Recomendação**:
>
> **1** Instaurar processo correcional com vistas à apuração das responsabilidades pela ilegalidade apontada;
>
> **2** Adotar medidas para que não se contrate sem que haja o prévio empenho, com a manualização dos procedimentos, especificando o passo a passo a seguir, com a criação de checklists de tarefas;
>
> Inicialmente, a Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, através de sua Diretoria de Contratos/Gerência de Contratos e Termos, atenta para o cumprimento da Legislação vigente para proceder às formalizações contratuais, bem como suas prorrogações por meio de Termos Aditivos,

atentando para as disposições contidas nas Lei nº 8.666/1993 e demais normativos aplicáveis aos procedimentos de contratação na Administração Pública.

Desta feita, no tocante às orientações próprias da instrução processual, esta gestão utiliza os normativos expedidos pela SUAG, em especial Circular SEI-GDF n.º 8/2019 - SEE/SUAG, de 14/05/2019 (22300567), que orientou sobre *execução dos procedimentos de Vigência e Prorrogação; Repactuação e Reajuste de Contratos Administrativos Continuados no âmbito da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal*, objeto do processo SEI **00080-00059858/2019-19**, tal documento apresentou como anexos tabelas de controle das etapas que devem ser atendidas para as devida instrução dos procedimentos administrativos.

Assim, forçoso pontuar também que, as atividades desse setor atenta para as orientações definidas na Portaria nº 42, de 25 de fevereiro de 2013, que dispõe sobre os procedimentos relativos à supervisão, à fiscalização e à gestão de contratos, de convênios, de termos de cooperação e de outros ajustes em geral, celebrados pela Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal.

Quanto à adoção de medidas pontuais para que não ocorra contratação sem a completa instrução processual, destaca-se que a Gerência responsável utiliza mecanismos de análise revisão e, nas rotinas de trabalho dos servidores, dispõe de c*hecklists* da sequência documental e da tramitação processual, para verificação dos requisitos necessários à celebração dos diversos tipos ajustes formalizados no âmbito deste setor.

Em especial, no tocante à prorrogação contratual, assunto tratado no item 2.7, são observados nos controles os seguintes procedimentos da instrução processual.

FORMALIZAÇÃO DE TERMO ADITIVO AO CONTRATO (prorrogação):

EXECUTOR - Ofício consultando a contratada quanto ao interesse em efetivar a prorrogação. Deve haver o comprovante de envio via e-mail.	
CONTRATADA: Manifestação por meio de Ofício datado e assinado pelo representante legal da empresa, demonstrando interesse na prorrogação.	
EXECUTOR: Emitir relatório com dados sobre a execução do contrato, informando sobre o cumprimento do mesmo, se os serviços foram prestados de forma regular e que pela sua natureza contínua, são essenciais à manutenção das atividades da Administração. O relatório deve conter parecer favorável do executor à prorrogação. O relatório deve estar assinado pelo executor e pela sua chefia imediata, aprovando o mesmo.	
EXECUTOR: Renegociação nos termos do Decreto Distrital 39.624, de 09/01/2019.	
EXECUTOR: Negociação contratual para redução e/ou eliminação dos custos fixos ou variáveis não renováveis que já tenham sido amortizados ou pagos no primeiro ano da contratação.	
EXECUTOR: Anexar mapa de riscos preenchido, de acordo com o estabelecido pela Instrução Normativa nº 05, de 26 de maio de 2017. O executor deve também informar o valor do aditivo, informando o custo para o ano corrente e o ano posterior.	
GPESQ - pesquisa de preço e informação sobre a vantajosidade da prorrogação para a Administração.	
DICOF - Disponibilidade Orçamentária	
GCONT – Elaborar e inserir a minuta do Termo Aditivo	

GCONT – Inserir todas as certidões comprobatórias de regularidade fiscal da empresa	
GCONT – Despacho à SUAG/AJL para análise da pretensa prorrogação e da minuta elaborada.	
SUAG - Encaminhar o processo para Unidade de Controle Interno, para os casos de contratações que sejam superiores a R$ 6.000.000,00 (seis milhões de reais), nos termos da Portaria nº 38 de 18/01/2019	
AJL - Emissão de Parecer que analisa a pretensa prorrogação e a minuta elaborada pela GCONT.	
SUAG - Após Parecer da Assessoria Jurídico-Legislativo, verificar quais outras áreas precisam cumprir solicitações feitas pela AJL.	
SUAG - Autorização da despesa e solicitação de emissão de empenho	
DICOF/GEO – Emissão e certificação da Nota de Empenho	
GCONT - Após todos os setores cumprirem as exigências, encaminhar Ofício à empresa solicitando a documentação necessária e a garantia contratual. Pesquisar se a empresa já possui cadastro de usuário externo no SEI, em caso negativo, enviar no Ofício o roteiro para cadastramento.	
GCONT - conferir toda documentação solicitada e verificar se alguma certidão precisa ser atualizada.	
GCONT – disponibilizar o Termo Aditivo no SEI, para que o responsável legal da empresa proceda à assinatura eletrônica do instrumento pactual.	
GCONT – após a assinatura, inserir despacho para a SUAG/Gabinete para a assinatura do Secretário de Educação.	
GCONT – após retorno do Gabinete, elaborar o extrato do Termo Aditivo para envio a SUAG e arquivar a cópia do instrumento pactual nas pastas físicas e digitais dos controles de Contratos Vigentes.	
SUAG - Providenciar publicação do extrato do Termo Aditivo no DODF	
GCONT - Após publicação do extrato, encaminhar o processo para ciência do setor demandante e dos executores do contrato.	

A partir da resposta apresentada, verifica-se que na Secretaria de Educação existem mecanismos de controle, uns editados anteriormente ao fato relatado, outros após a ocorrência, contudo, não foram suficientes para evitar a ilegalidade e, por isso, devem ser revisados e aprimorados para coibir esse tipo de ocorrência, qual seja, prorrogação contratual sem prévio empenho. Assim, mantida está a evidência de auditoria.

Causa

Em 2018:

Desídia administrativa;

Ineficiência administrativa.

Consequência

Violação ao princípio da legalidade;

Comprometimento do controle dos gastos públicos

Violação à Lei Orçamentária.

Recomendação

Adotar medidas para que não se contrate sem que haja o prévio empenho, com a manualização dos procedimentos, especificando o passo a passo a seguir, com a criação de checklists de tarefas.

2.8 - CONTRATAÇÃO DESVANTAJOSA

Classificação da falha: Grave

Fato

Por meio do Processo nº 080.011.741/2016 a Secretaria de Educação contratou empresa especializada na prestação de serviços de rastreamento e monitoramento de veículos via satélite por GPS/GSM/GPRS, compreendendo a instalação de dispositivo móvel em regime de comodato e disponibilização de software de gerenciamento com acesso via Web para gestão de frota e controle de quilometragem em veículos escolares, (frota própria e de contratos terceirizados), incluindo o fornecimento de equipamentos a título de comodato, componentes e licença de uso de software e os respectivos serviços de instalação, configuração, capacitação e suporte técnico e garantia de funcionamento, conforme especificações, e de acordo com o constante no processo, com duração de 12 (doze) meses. A contratação se dará em regime de comodato, por meio de Ata de Registro de Preços, conforme Termo de Referência.

Consta, ainda, que a implantação (instalação) de equipamentos e acessórios em veículos escolares, a mão de obra especializada e o eventual fornecimento, aplicação e substituição parcial e/ou total de peças e equipamentos, quando da execução dos serviços será de responsabilidade da contratada.

Assim, celebrado o Contrato nº 58/2018 com a empresa Vision Net Ltda., CNPJ nº 13.134.811/0001-27, por um período de doze meses a contar de 17/09/2018, cujos valores e quantidades são descritos no quadro a seguir retirado do respectivo termo de contrato:

Item	Especificação	QTD	Valor Unitário	Valor Mensal	Valor Total Anual
1	Serviço de Monitoramento Mensal com dispositivos móveis, incluindo kit rastreador GPS/GPRS/GSM	700	R$ 172,00	R$ 120.400,00	R$ 1.444.800,00
Item	Especificação	QTD	Valor Unitário por Instalação		Valor Total
2	Serviço de instalação – kit rastreador	700	R$ 35,00		R$ 24.500,00
3	Serviço de retirada/ reinstalação de kit rastreador em veículos escolares	700	R$ 25,00		R$ 17.500,00
				Valor Total Geral	R$ 1.486.800,00

Evidenciou-se que o primeiro Termo de Referência foi elaborado em 30/08/2016 exclusivamente pelos gestores da Subsecretaria de Infraestrutura e Apoio Educacional sem qualquer estudo técnico preliminar e estudos de viabilidade. Somente após intervenção do TCDF é que foi providenciado o "Estudo Técnico Preliminar", em 28/08/2017, com a participação da área de TI e o último termo de referência foi elaborado e aprovado em 31/10/2017.

O TCDF por meio da Informação nº 79/2016 – NFTI (Processo nº 38932/2016 – TCDF) analisou o Edital do Pregão Eletrônico – SRP nº 22/2016, cabendo destacar:

[...]

5. De início, observa-se que o gestor que se manifestou pelo não parcelamento usou argumentos técnicos em sua justificativa, apesar de não representar a área técnica responsável pela gestão das soluções de informática da SEEDF, que possui uma Subsecretaria de Modernização e Tecnologia (SUMTEC), conforme Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação 2016-2018 – PDTIC da jurisdicionada.

6. Ademais, no certame em comento, o parcelamento se impõe, vez que o objeto contempla, ao menos três soluções com mercados e modelos de prestação de serviços distintos, a saber:

a. Monitoramento de veículos (item 5);

b. Controle de presença de estudantes (itens 1 a 4);

c. Fornecimento de PDA – smartphone ou tablet (item 6). [...]

8. Ainda, considerando os preços públicos acima, constata-se que a estimativa de despesa de R$ 120,00 mensais por veículos (700 veículos) para o serviço de monitoramento é mais que 100% superior ao valor médio das contratações públicas de serviços equivalentes.

9. O controle de presença de estudantes da rede pública nos veículos próprios ou de empresas terceirizadas (itens 1 a 4) envolve desenvolvimento ou aquisição de software e requer integração como os sistemas corporativas da SEEDF, o que não foi previsto nos autos, por falhas graves de especificação, como será abordado no tópico relativo à fundamentação da contratação.

10. O fornecimento de 700 (setecentos) dispositivos PDA (smartphone ou tablet) ao custo mensal de R$ 161,67 por unidade não se justifica, tendo em vista a massificação desse tipo de produto. O custo de um smartphone capaz de processar o aplicativo de interessa da SEEDF é de ordem de R$ 760,00, ou seja, em apenas 5 meses o valor acumulado do custo mensal previsto pela jurisdicionada (R$ 808,35) supera o valor do aparelho. [...]

12. Logo, não há justificativa econômica para a opção pelo comodato (locação) nesse caso (item 6).

13. Assim, faz-se necessário determinar o parcelamento do objeto do certame em pelo menos três certames distintos (monitoramento de veículos, controle de presença de estudantes, fornecimento de PDA) para simplificar a elaboração dos editais e o acompanhamento da futura execução contratual, em função dos modelos usuais de comercialização dessas soluções, em atenção aos princípios da economicidade e da competitividade, bem como o disposto no art. 23, § 1º, da Lei de Licitações. [...]

19. Verifica-se que a racionalização de rotas, a análise de demanda por transporte escolar das regionais, a integração com as bases de dados do Passe Livre Estudantil (gerida pelo DFTrans), entre outras, são questões relevantes a serem providas por software que venha a ser desenvolvido ou adquirido pela SEEDF para controle da presença dos estudantes nos veículos utilizados para transporte escolar, bem como nas salas de aula.

20. Tais considerações não constam da especificação dos softwares indicados nos itens 1 a 4 do Pregão nº 22/2016 – SEEDF. Essas omissões podem ser decorrentes da inobservância do processo de elaboração previsto na IN nº 04

/2014 – SLTI/MPOG, recepcionada por meio do Decreto Distrital nº 37.667 /2016. [...]

22. Além disso, não há nos autos registro de atendimento por parte da jurisdicionada do trâmite previsto no art. 11 da IN nº 04/2014 que prevê: [...]

23. Cotejando o PDTIC da SEEDF (ver §5), aprovado pelo Secretário de Estado de Educação, e o presente edital, verifica-se que a etapa de alinhamento da contratação ao planejamento das ações organizacionais de tecnologia da informação, previsto no art. 11, § 1º, da IN 04/2014, não foi realizado, conforme excertos abaixo destacados desse instrumento de planejamento: [...]

24. Verifica-se que o PDTIC, aprovado em 30/08/2016, data em que coincidentemente foi autuado o Processo 080.011741/2016 (fl. 1 do e-doc OCFE54A0-e), ora sob análise, prevê despesa equivalente a R$ 5 milhões, em três anos, para aquisição de uma solução de gestão de transporte escolar georeferenciado (Necessidade 3 / Meta 6 / Ação 6.1 vista nos excertos acima). Esse valor é menos de 25% do valor previsto para a atual contratação, configurando, no mínimo, grave falha de comunicação entre as unidades administrativas da SEEDF. [...]

27. Não bastassem essas evidências, a designação de um integrante técnico só ocorreu após a seguinte constatação da Assessoria Jurídico-Legislativa da jurisdicionada (fls. 41 do e-doc 09AE13BE-e): [...]

28. Para atendimento do parecer, consta assinatura do Sr. Pedro Paulo Rodrigues de Abreu, matrícula 219.675-1, como integrante técnico membro da Equipe de Planejamento da Contratação, na data de 14/12/2016 (fls. 171 do e-doc 09AE13BE-e), apenas 6 dias antes da publicação do aviso de licitação do presente certame no Diário Oficial do Distrito Federal (e-doc 301FD738-e), realizada em 22/12/2016.

29. Ainda que o Sr. Pedro Paulo Rodrigues de Abreu tenha participado de todo o processo de contratação, tal indicação não atende ao disposto no art. 2º, inciso IV, alínea 'a', da IN 04/2014, vez que não atua na SUMTEC. O servidor, conforme indica o site da própria SEEDF, é titular da Gerência de Acompanhamento e Fiscalização do Transporte Escolar, unidade subordinada ao, Sr. José Raimundo Carvalho da Silva, Diretor de Transporte Escolar, que assina como integrante requisitante todos os artefatos. [...]

32. Em face dos graves problemas identificados na fundamentação e no planejamento da contratação, acima descritos, torna-se improdutiva a análise do termo de referência apresentado, que deverá ser refeito, como já sugerido, antes que se proceda a um exame detalhado do termo de referência.

33. Cabe ainda tratar da pesquisa de preços, que contemplou apenas 3 (três) empreas que, aparentemente, se comunicavam, vez que nas contações houve possível jogo de planilhas, conforme quadro abaixo: [...]

36. Por essas razões, tais preços não devem ser considerados como referência para os serviços de interesse da jurisdicionada.

37. Assim, faz-se necessário determinar à SEEDF que refaça a pesquisa de preços segundo o necessário detalhamento das soluções de tecnologia de informação, com observância aos termos da Lei nº 5.525/15, contemplando os

> preços de contratações públicas análogas no cálculo do valor estimado para o certame, em atenção aos princípios da transparência, da economicidade, bem como de julgados desta Corte de Contas. [...]

A partir destas constatações o TCDF prolatou a Decisão Liminar nº 024 /2016-P/AT, suspendendo o Pregão 22/2016. Posteriormente, foi emitida a Decisão nº 2387 /2017, mantendo suspenso o pregão e determinando vários ajustes no termo de referência e realização de estudos de viabilidade. E, por meio da Decisão nº 5860/2017 foi autorizado o prosseguimento da licitação.

Na prática, verificou-se que a contratação não se mostrou vantajosa, já que nasceu cheia de vícios, impropriedades e ilegalidades e, não foram devidamente sanadas. Corrobora com essa afirmativa o Relatório Circunstanciado do executor do contrato, Relatório SEI-GDF n.º 28/2019 - SEE/SIAE/CAED/DITRE/GFIST, de 03/07/2019, (Doc. SEI/GDF 24655372 – Processo nº 080.00091081/2018-98), a saber:

> [...]
>
> **Considerando as definições supra, entendemos que o presente contrato não supriu a necessidade de maior controle efetivo das rotas e não alcançou um maior controle dos custos, não possibilitando o aumento da produtividade e economicidade na gestão da frota.**
>
> **Entendemos que a ferramenta não trouxe, até a presente data, melhorias significativas ao Transporte escolar do Distrito Federal, visto que ainda há a necessidade de instruções normativas acerca do uso e impactos decorrentes de seu funcionamento.**
>
> **As unidades regionais receberam senhas e logins de acesso ao sistema, porém, não vislumbramos por parte de todos os executores de contrato e chefes de Uniae, o efetivo uso da ferramenta, sem o qual não obteremos resultados.**
>
> **Em entrevista aos usuários do sistema, verificamos que a maioria alega não dispor de tempo para a utilização da ferramenta, bem como não dispõem também de pessoal disponível para a dedicação que este requer.**
>
> **Salientamos que os resultados esperados com o advento desta ferramenta só poderão ser obtidos com maior investimento no setor, dispondo de uma central de monitoramento e pessoal dedicado exclusivamente ao monitoramento dos veículos, especializando–se nas análises dos relatórios disponíveis e vinculando-os aos tramites legais de instrução de pagamento, como prevê o Edital de licitação.** [...]
>
> **Pelo exposto, torna-se evidente que a força de trabalho disponibilizada é insuficiente e que o serviço contratado não é efetivo. [...]**
>
> Em pesquisa realizada recentemente, tomamos conhecimento de sistemas similares, que podem fornecer as mesmas informações do sistema contratado a um custo inferior. Com isso, mudamos o entendimento quanto à renovação do

> contrato, no sentido de não considerar vantajosa a continuidade da contratação, valendo-se do princípio da economicidade, bem como da eficiência e efetividade.
>
> Verificamos que é possível estabelecer outra forma de aferição de quilometragem para fins de pagamento, bem como de estabelecer controle de frota de veículos e de alunos, valendo-se de recursos próprios, por meio do desenvolvimento da sistema já disponível no âmbito desta SEEDF, denominado **I-Educar, sistema formalizado pela Portaria nº 29, de 13 de Fevereiro de 2014**. Esta ferramenta permite o controle de frequência de alunos de forma mais fidedigna, podendo evoluir para o controle de frota de veículos e mais.
>
> Em reuniões recentes realizadas no âmbito da SINOVA – Subsecretaria de Inovação e Tecnologias Pedagógicas e de Gestão, vislumbramos a possibilidade de evolução do sistema, abrangendo não somente questões de frequência dos alunos, fato que é importante para o transporte escolar, mas também, a questão de controle de frota de veículos e percursos.
>
> Apresentamos proposta ao Diretor Produção, Sr. Paulo, que prontamente nos atendeu e nos orientou a organizar a demanda, de forma que possamos viabilizar o desenvolvimento de ferramentas que auxiliem a gestão do transporte escolar no Distrito Federal. Trata-se de Documento de Oficialização da Demanda, a ser elaborado pela Diretoria de Transporte Escolar e encaminhado à SINOVA para preparação Termo de Abertura do Processo, ponto de partida para início da empreitada.
>
> **Ante o exposto, considerando o prazo decorrido sem avanços acerca da economicidade esperada e, visto que há outros meios possíveis de fiscalização e controle do transporte escolar, garantindo usufruto a longo prazo e detenção da tecnologia desenvolvida, bem como a segurança do banco de dados e economia de despesas, esta execução se posiciona contra a renovação do contrato.**

Diante do exposto, a contratação de sistema de monitoramento não se mostrou adequada, vantajosa e eficaz, considerando que existem outras soluções no mercado e não foram consideradas quando da elaboração do termo de referência e nesses quase 12 meses de contratação, pouco se utilizou o sistema e pouco contribuiu para o efetivo gerenciamento, fiscalização e controle da prestação do serviço de transporte público escolar.

Em resposta ao Informativo de Ação de Controle nº 03/2019 – DINCS /COLES/SUBCI/CGDF, de 31/07/2019, a Secretaria de Educação se manifestou por meio do Ofício SEI-GDF nº 86/2019 – SEE/GAB/AESP, de 16/09/2019, informando que "Resposta já contemplada em manifestações dos itens anteriores". Não obstante, cabe transcrever a resposta apresentada pela SEE/DF acerca do sistema de monitoramento, a saber:

> [...]

> Além disso, a mesma área técnica informou sobre a formalização de ajuste para contratação de Empresa Especializada na prestação de serviços de Rastreamento e Monitoramento de Veículos via Satélite, por GPS/GSM/GPRS, compreendendo a instalação de dispositivo móvel em regime de comodato e a disponibilização de software de gerenciamento com acesso via Web para gestão de frota e controle de quilometragem nos veículos escolares, (frota própria e de contratos terceirizados), com o fito de acompanhar em tempo real todos os percursos, considerando a necessidade de garantir o fiel acompanhamento aos ajustes de transporte escolar, conforme preconiza a Lei 8.666/93, bem como garantir segurança aos estudantes beneficiários residência/ unidade escolar e unidade escolar/ residência, id (00080-00091081/2018-98). [...]

Inicialmente, tem-se a considerar que a manifestação da SEE/DF causou estranheza dado que durante os trabalhos em campo foi constatada a subutilização do sistema de monitoramento por meio das visitas *in loco* e dos questionários respondidos pelas Uniae's, chegando-se a concluir que se tratava de uma contratação desvantajosa e que não teve o seu objetivo alcançado, entendimento este reforçado com o disposto no Relatório SEI-GDF n.º 28/2019 - SEE/SIAE/CAED/DITRE/GFIST, de 03/07/2019, emitido pelo executor do contrato, em que se manifestou desfavorável à prorrogação contratual, a saber:

> [...] **Considerando as definições supra, entendemos que o presente contrato não supriu a necessidade de maior controle efetivo das rotas e não alcançou um maior controle dos custos, não possibilitando o aumento da produtividade e economicidade na gestão da frota.** [...]
>
> **Ante o exposto, considerando o prazo decorrido sem avanços acerca da economicidade esperada e, visto que há outros meios possíveis de fiscalização e controle do transporte escolar, garantindo usufruto a longo prazo e detenção da tecnologia desenvolvida, bem como a segurança do banco de dados e economia de despesas, esta execução se posiciona contra a renovação do contrato.**

Verificou-se no Processo nº 080-00091081/2018-98 que a Secretaria de Educação empreendeu esforços para que houvesse a prorrogação do Contrato nº 58/2018 cuja vigência se expiraria em 17/09/2019. Para tanto, o executor do contrato alterou seu posicionamento por meio do Relatório Circunstanciado, Relatório SEI-GDF n.º 22/2019 - SEE/SIAE/DITRE/GFIST, de 27/08/2019, Doc. SEI/GDF 27306706 sem que houvesse fato superveniente que amparasse tal medida. A nova manifestação considerou que:

> [...] **Considerando as definições supra, entendemos que o presente contrato proporcionou maior controle efetivo das rotas, possibilitando melhor gestão da frota e dos trajetos.** [...]

Esta execução corrobora com a renovação do Contrato 58/2018, até que se desenvolva outra forma de trabalho acerca do acompanhamento e fiscalização dos percursos do transporte escolar.

A partir das recomendações da Assessoria Jurídico-Legislativa – AJL da Secretaria de Educação constantes do Parecer SEI-GDF n.º 271/2019 - SEE/GAB/AJL /CONSULTIVO, de 10/09/2019, Doc. SEI/GDF 27987331, foi realizada pesquisa de preço com o fito de averiguar a vantajosidade econômica da prorrogação contratual. Assim, a Gerência de Pesquisa de Preço por meio do Despacho SEI-GDF SEE/SUAG /DICOS/GPESQ, de 11/09/2019, Doc. SEI/GDF 28172128, demonstrou o sobrepreço e, consequente superfaturamento da contratação do sistema de monitoramento, a saber:

[...]

Ressalta-se que em consulta a licitações e contratos similares de outros entes públicos constatou-se que o valor unitário do ***serviço de monitoramento*** **(item 1)** pago no contrato nº 58/2018, de R$ 172,00 (cento e setenta e dois reais), é muito superior ao praticado naqueles ajustes.

Inclusive em outros contratos firmados com a **empresa Vision Net (28168808 e 28168922)**, a mesma contratada por esta Secretaria, é possível observar que os valores convencionados são bastante inferiores, um na ordem de R$ 58,15 (cinquenta e oito reais e quinze centavos) e outro de R$ 33,39 (trinta e três reais e trinta e nove centavos).

Constatou-se, também, que na maioria dos ajustes, o valor do ***serviço de instalação do kit rastreador*** **(item 2)** está incluso no valor unitário cobrado pelo ***serviço de monitoramento*** **(item 1)**. Por outro lado, o contrato em avença arrecada R$ 35,00 (trinta e cinco reais) por cada instalação.

Já o ***serviço de retirada/reinstalação de kit rastreador*** **(Item 3)** foi apurado apenas em um dos contratos resultantes da pesquisa.

Segue resumo dos preços obtidos na pesquisa de preços:

	Valo unitário mensal do serviço de monitoramento
1ª Termo Aditivo Contrato nº 27/2017 MPDFT e Vision Net	R$ 58,00
Contrato nº 140/2018 Prefeitura de Jaboticatubas e Vision Net	R$ 33,39
Contrato nº 17/2019 MPPI	R$ 38,78
UASG 795380 PE 04/2019	R$ 46,34
UASG 160165 PE 04/2019	R$ 32,65
Contrato nº 838/2018 DNIT	R$ 43,28
UASG 70010 PE 65/2018	R$ 24,48
UASG 135023 PE 32/2018	R$ 41,30
UASG 974002 PE 20/2018	R$ 34,24

[...]

Cabe consignar que o executor do contrato chancelado pelo Diretor de Transporte Escolar e pela Subsecretária de Infraestrutura e Apoio Educacional emitiu o Despacho SEI-GDF SEE/SIAE/DITRE/GFIST, em 17/09/2019, Doc. SEI/GDF 28429928, solicitando manifestação da AJL quanto a desconsiderar a pesquisa de preço efetuada sob os seguintes argumentos:

> [...]
>
> Por oportuno afirmamos, que a pesquisa de preços realizada no âmbito desta casa, destaca-se pelo atendimento aos normativos estabelecidos e observados pelo pesquisador. **No entanto, alertamos para as peculiaridades de cada contratação, no sentido de que, os objetos podem apresentar certas similaridades, porém, os objetivos da contratação se diferenciam por aspectos particulares de cada contratante. Portanto, a simples comparação de preços e valores de insumos materiais com contratos firmados por outros órgãos da Administração Pública não definem a vantajosidade.**
>
> Destacamos aqui, comentário jurídico sobre o tema:
>
> *"A comprovação da vantajosidade da prorrogação do contrato administrativo é realizada através de pesquisa de preços no mercado. A Instrução Normativa nº 02/2008 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão estabelece no artigo 36, §2º que toda prorrogação de contratos será precedida da realização de pesquisas de preços de mercado ou de preços contratados por outros órgãos e entidades da Administração Pública, visando a assegurar a manutenção da contratação mais vantajosa. Da mesma forma a jurisprudência do Tribunal de Contas da União era uniforme no sentido da necessidade da realização de pesquisa de preços.*
>
> *Contudo, recentemente o Tribunal de Contas da União inovou e realizou o Informativo nº 153/2013. Assim, de acordo com o entendimento proferido neste informativo, para a prorrogação de contratos administrativos prevista no inciso II do artigo 57 da Lei nº 8.666/1993 não seria obrigatório a realização de pesquisa de preços."*
>
> *fonte: https://jus.com.br/artigos/31994/vantajosidade-na-prorrogacao-de-contratos-administrativos*
>
> Nesta esteira, salientamos que, a Lei exige que a prorrogação seja vantajosa para a Administração Pública, dentro da lógica de manutenção da vantajosidade obtida, independente dos critérios utilizados ou das condições de revisão de preços. [...]

Há de se ressaltar que o citado Informativo nº 153/2013, relativo ao Acórdão nº 1214/2013 – Plenário do Tribunal de Contas da União – TCU, condiciona a não realização de pesquisa de preço nos casos de renovação contratual "[...] **quando previstos requisitos contratuais de reajuste salarial, de índices de preços de insumos e de limites de preço para contratação".**

Desse modo, o Acórdão do TCU não se amolda à situação de prorrogação contratual do sistema de monitoramento, ou seja, o caso concreto discutido pela Corte de Contas da União é totalmente diferente da renovação do contrato do sistema de monitoramento. Em razão disso, os fundamentos utilizados pela SIAE, para desconsiderar a pesquisa de preço, não merecem prosperar por não guardar qualquer tutela jurídica. Nesse sentido foi o Despacho SEI-GDF SEE/GAB/AJL/CONSULTIVO, de 17/09/2019, Doc. SEI/GDF 28448879, da AJL, que concluiu afirmando que: "Portanto, ante o exposto, entende-se que **a comprovação da vantajosidade econômica, atestada por pesquisa de preço, é requisito inafastável para legitimar a prorrogação da vigência contratual**". (grifou-se)

Em que pese a demonstração de sobrepreço e, por conseguinte o superfaturamento da contratação do sistema de monitoramento, configurado está o prejuízo ao erário, uma vez que se estava remunerando o serviço de monitoramento por R$ 172,00, para 700 veículos e se comprovou que a empresa Vision Net Ltda. – EPP, CNPJ nº 13.134.811/0001-27, firmou contrato com o Município de Jaboticatubas/MG, em 23/07/2018, para o mesmo serviço e cobrou R$ 33,39, para 696 veículos. Ressalta-se que o Contrato nº 58/2018 foi celebrado com a Secretaria de Educação em 17/09/2018, apenas dois meses depois do firmado com o Município o que não justifica a cobrança 515% a mais da SEE/DF.

Ademais, os preços cobrados para instalação, desinstalação e remanejamento do equipamento de rastreamento também divergem. No contrato ajustado com o Município de Jaboticatubas/MG este serviço tem o custo de R$ 22,36. Já para a Secretaria de Educação foi cobrado R$ 35,00 para instalação e R$ 25,00 para desinstalação e reinstalação, representando 157% e 112%, respectivamente, em relação ao preço cobrado do Município.

Por todo exposto, constatou-se não ser pertinente a manifestação que se utiliza de supostos benefícios de um sistema de monitoramento, cujo contrato não esteja mais vigente e, ainda, que foi evidenciado que sua contratação se mostrou desvantajosa, ineficiente e antieconômica como justificativa para as recomendações constantes neste Relatório. É certo que é necessário que o serviço prestado de transporte escolar seja

monitorado, mas isso não significa que será a qualquer custo. Deve-se realizar um estudo técnico para avaliar a solução que melhor se enquadre nas necessidades do transporte escolar e que esteja aliada à prestação do serviço.

Causa

Em 2018 e 2019:

Planejamento deficiente da contratação;

Ineficiência administrativa.

Consequência

Violação dos princípios da economicidade, legalidade, publicidade, moralidade e transparência;

Contratação ineficaz, desvantajosa e inadequada;

Potencial prejuízo ao erário.

Prática de ato antieconômico;

Potencial prática de Ato de Improbidade Administrativa.

Recomendação

1) Realizar estudos técnicos com vistas a buscar soluções para o controle e monitoramento do serviço de transporte público escolar, de forma a definir, formalmente, critérios técnicos a serem observados quando da contratação do serviço de transporte escolar;

2) Instaurar processo de Tomada de Contas Especial – TCE com vistas à quantificação do prejuízo ao erário distrital e indicação de responsáveis, considerando o superfaturamento da contratação;

3) Instaurar processo correcional com vistas à apuração das responsabilidades pela contratação desvantajosa e antieconômica.

3. Os preços contratados e pagos pela prestação de serviço de transporte público escolar são compatíveis com os praticados no mercado?

3.1 - PESQUISA DE PREÇO COM AMPLITUDE INSUFICIENTE

Classificação da falha: Grave

Fato

De acordo com o Estatuto das Licitações é obrigatória a pesquisa de preços no mercado para os processos de licitação, dispensa ou inexigibilidade. Para pesquisa de preços, o Acórdão 2637/2015 – Plenário do Tribunal de Contas da União, dispõe que:

> As estimativas de preços prévias às licitações devem estar baseadas em cesta de preços aceitáveis, tais como os oriundos de pesquisas diretas com fornecedores ou em seus catálogos, valores adjudicados em licitações de órgãos públicos, sistemas de compras (Comprasnet), valores registrados em atas de SRP, avaliação de contratos recentes ou vigentes, compras e contratações realizadas por corporações privadas em condições idênticas ou semelhantes.

Constatou-se que, em praticamente todos os processos analisados, a pesquisa de preços restringiu-se à apresentação de proposta de três empresas e quase sempre as mesmas, representando um universo reduzido comparado ao quantitativo de empresas atuantes no ramo, não se mostrando, assim, aceitáveis, suficientes e razoáveis. Além disso, verificou-se muitas inconsistências em todas as propostas apresentadas pelas empresas de todos os processos, conforme exemplificado a seguir.

No Processo nº 080-00112963/2018-02, contratação emergencial para a prestação do serviço de transporte escolar em Brazlândia a empresa Transfer Logística EIRELI cotou para o custo de garagem, em 09/2018, R$ 2.000,00. Já no mês seguinte a cotação ficou em R$ 900,00. Em 12/2018 o valor já tinha passado para R$ 2.600,00. Salienta-se que estes valores referem ao custo mensal.

No mesmo Processo, a empresa FCB Transportes Logística e Serviços Gerais Ltda., em 10/2018, apresentou proposta a título de mão de obra de motorista o valor de R$ 3.202,52 e para a mão de obra de monitor 2.655,10. Já em 05/2019, Processo nº 080-00047647/2019-25, o valor da mão de obra de motorista e monitor foi de R$ 2.945,53 e 2.586,63, respectivamente. O custo de garagem em 10/2018 foi de R$ 2.650,00, já em 05

/2019 foi de R$ 31,82. O custo da manutenção em 10/2018 era de R$ 1.700,00, já em 05 /2019 passou para R$ 900,00. Registre-se que estes valores referem ao custo mensal e que está foi a empresa contratada.

Continuando a analisar a planilha de custos da empresa FCB Transportes Logística e Serviços Gerais Ltda., tem-se que nas "Despesas em caráter permanente", consta em 10/2018 que para 26 veículos, o valor médio da frota (7 anos de fabricação) era de R$ 123.000,00 e o número médio de km rodado com cada litro de combustível era de 3,5. Já em 05/2019, para 44 veículos, o valor médio da frota (12 anos de fabricação) era de R$ 73.700,00 e o número médio de km rodado com cada litro de combustível era de 4,0. O preço do pneu novo em 10/2018 era R$ 1.750,00 e em 05/2019 R$ 1.600,00. Há clara desproporcionalidade na composição desses preços.

Cumpre mencionar que o Tribunal de Contas do Distrito Federal por meio da Decisão nº 4706/2018 suspendeu os Pregões Eletrônicos nºs 08/2018, 11/2018 e 12 /2018 e ainda, solicitou ajustes em relação às pesquisas de preço, a saber:

> [...] b) adote, no prazo de 5 (cinco) dias, as medidas corretiva a seguir indicadas, encaminhando cópia da documentação comprobatória ao Tribunal, ou apresente as justificativas pertinentes: 1) em relação à formulação do preço de referência: 1.1) inclua preços públicos referentes a contratações similares, consoante ao art. 2º do Decreto nº 36.220/14; 1.2) promova a adequada análise no que tange à exorbitância ou inexegibilidade dos valores utilizados na formulação da planilha de referência quando forem obtidos por meio de pesquisas junto a fornecedores, conforme define o art. 6º do Decreto nº 36.220/14; 1.3) encaminhe a estimativa de quantidades acompanhada da memória de cálculo e demonstrativo da metodologia empregada na formulação de todos os itens de custo que compõem a planilha, bem como, todos os demais documentos pertinentes à contratação indicados no art. 24, § 1º da IN nº 05/17, introduzidas no ordenamento distrital pelo Decreto nº 38.934/18; [...]

Cabe, ainda, citar a Informação nº 257/2018 do TCDF (Processo nº 30.450 /2018) em que faz análise em relação às pesquisas de preço, a saber:

> [...]
>
> **II - Da Análise da Documentação Encaminhada**
>
> **II.1 - Da Inadequação da Formulação do Preço de Referência**
>
> 19. Conforme já mencionado, a Jurisdicionada para fins formulação de preços de referência utilizou como parâmetro somente preços advindos de cotações, não havendo, portanto, utilização de nenhuma outra fonte de consulta. Apesar de a Jurisdicionada informar que utilizou cotações de "(...) empresas (...) que

serviram para instrução do Processo nº 008.0001199/2015 por ser tratar do mesmo objeto de contratação." (fl. 716), as informações de custos obtidos no acompanhamento de outros contratos de transporte escolar não foram utilizados.

20. Ou seja, a SE/DF deixou de seguir o regramento disciplinado no Decreto nº 36.220/2014, que dispõe sobre os procedimentos administrativos para realização de pesquisa de preços e formulação de preços de referência para contratação de bens e serviços em geral. No referido dispositivo está estabelecido que devam ser utilizadas como referência de preços, dentre outras referências, os preços públicos de contratações similares.

21. De um modo geral, a formação de preço de referência baseada em "pesquisa junto a fornecedores", apesar de possível, deve ser vista com reserva, haja vista o fato de o mercado fornecedor está ciente de que os valores informados naquela ocasião não vinculam as propostas que eventualmente venham a apresentar em um futuro certame, sendo que, muitas vezes, esses preços apresentam-se superestimados, uma vez que os fornecedores não desejam revelar aos seus concorrentes os preços que estão dispostos a praticar, para assim, obter a maior margem de lucro possível. [...]

23. Outro ponto a ser questionado na sistemática adotada, remete ao fato de, por exemplo, ao compararmos as propostas de preços das duas empresas que apresentaram cotações de forma mais destelhadas (Pollo Turismo e Transfer), observarmos possíveis inadequações no processo de depuração dos valores indicados, segundo orienta o art. 6º do Decreto nº 36.220/2014. Listamos na sequência algumas:

a) Em relação aos salários, apesar de ambas citarem a mesma referência (Acordo coletivo SINTRIN/DF), para o MOTORISTA, uma proposta indica salário de R$ 1.391,00 e outra de R$ 1.400,00. Quanto ao salário do MONITOR, uma indica R$ 954,00 e outra R$1.000,00. Em que pese ao salário do ENCARREGADO, salário que se verificou maior distorção, uma indica R$ 1.500,00 e outra R$ 2.000,00;

b) Na formação do custo do MOTORISTA, uma cotação prever rubrica de "VALE-REFEIÇÃO + CESTA BÁSICA R$200,00" no total de R$ 805,00, outra, para mesma rubrica, contempla apenas "VALEREFEIÇÃO" no valor de R$ 616,00;

c) Uma cotação estima o "Custo de Garagem" em R$ 1.000,00 outra em R$ 3400,00;

d) Outros valores destoantes também são identificados nas parcelas relativas à "Manutenção preventiva/corretiva..." (R$3.500 x R$ 3.000,00), "Combustível (VLC/KR)" (R$ 1.033,48 x R$ 1.780,30), "Seguro Total contra Terceiros" (R$ 280,00 x R$ 800,00) e "Tributos e Taxas..." (R$ 233,33 x R$ 366,67). [...]

25. Ademais, não foi encaminhada memória de cálculo contemplando a demonstração da metodologia empregada na formulação de todos os itens de custo que compõem a planilha de modo a esclarecer quais foram os parâmetros utilizados e as fontes que fundamentaram os cálculos realizados, consoante art. 24, §1º, incisos IV e VI, da IN nº 05/20175 introduzidas no ordenamento distrital pelo Decreto nº 38.934/2018.

26. É de suma importância que a Administração contratante indique expressamente (na planilha anexa ao Termo de Referência) a memória de cálculo

> e demonstração da metodologia empregada na formulação de todos os itens de custo que compõem a planilha. E, por óbvio, exigir que os licitantes façam o mesmo, ao cotar a despesa: indicar a metodologia empregada e apresentar memória de cálculo. [...]
>
> Cabe, ainda, transcrever a Decisão nº 1292/2019 do TCDF, que determinou à Secretaria de Educação:
>
> [...] b) recalcule, em relação aos Pregões nºs 08/2018 (Região de Taguatinga) e 12/2018 (Região de Ceilândia), o valor estimado do Km rodado, prestigiando o preço público de referência, em detrimento das cotações obtidas junto às empresas privadas, em razão dos preços exorbitantes observados nas cotações particulares, encaminhando a documentação comprobatória ao Tribunal; [...]

Acima consta apenas uma demonstração de como as planilhas de custos e propostas das empresas se apresentam. Essa prática é evidenciada em todos os processos. Não se vislumbrou, quando das análises processuais, que a Secretaria de Educação faça qualquer crivo, análise e julgamento do que é passado pelas empresas, simplesmente, são aceitos como compatíveis com os praticados no mercado, servindo de referência para a contratação. Mesmo após atuação do TCDF a Secretaria de Educação não mudou a forma de fazer as pesquisas de preço e nem a planilha de custos. Não há transparência.

Ademais, não se mostra razoável a diferença do valor do km rodado nas diferentes regiões do Distrito Federal. Não se encontra nos processos justificativas para essas discrepâncias. Na CRE Guará é o maior valor cobrado pelo km rodado, sendo o menor valor na CRE Paranoá, conforme demonstrado abaixo.

CRE	PROCESSO	EMPRESA	CONTRATO	VALOR – KM RODADO (R$)
Brazlândia	080-00047647/2019-25	FCB Transportes Logística	42/2019	9,11
Ceilândia	080-00001919-2019-41	Rodoeste Transporte e Turismo	03/2019	13,64
Gama	080-004810/2017	Oliveira Transporte e Turismo	24/2017	6,84
Guará	080-00001732/2019-47	Maximus Transportes Escolar e Turismo Ltda. - ME	02/2019	21,06
Núcleo Bandeirante	080.007358/2016	Expresso Vila Rica	26/2016	8,97
Paranoá/Itapoã	080-007359/2016	Expresso Vila Rica	21/2016	9,88
Paranoá	080-000828/2014	Pollo Viagens e Transportes Ltda.	12/2015	6,14
Planaltina	080.003073/2013	COOPERCAM	104/2014	9,90

CRE	PROCESSO	EMPRESA	CONTRATO	VALOR – KM RODADO (R$)
Plano Piloto	080-00001601/2019-60	Transfer Logística EIRELI PP	01/2019	14,56
Recanto das Emas	0800-005076/2015	GPS Transportes	02/2017	12,49
Samambaia	080-00001874/2019-12	Transmonici Transporte e Turismo Ltda. - ME	04/2019	11,70
Santa Maria	0800-005940/2012	Rodoeste Transporte e Turismo	130/2013	8,00
São Sebastião	080-00047117/2019-87	Pollo Viagens e Transportes Ltda.	31/2019	12,05
Sobradinho	0800-000334/2014	Travel Bus	29/2014	11,14
Taguatinga	0800-001815/2013	Pollo Viagens e Transportes Ltda.	147/2013	12,97

Por fim, constatou-se que a empresa Pollo Viagens e Transportes Ltda., CNPJ nº 02.374.243/0001-15, apresentou, em 10/01/2019, proposta para a pesquisa de preço da contratação emergencial para a CRE Samambaia no valor de R$ 13,90 (Processo nº 080-00001874/2019-12, Doc. SEI/GDF 17272049). Já em 04/02/2019, a proposta foi no valor de R$ 15,26 (Doc. SEI/GDF 17989922). Todavia, como contratada por meio do Contrato nº 16/2013, teve a repactuação concedida pela Secretaria de Educação passando o valor do km rodado para R$ 16,43 (antes era R$ 14,95), em 14/02/2017.

Pelo que se observa o valor cobrado em 2019 é menor do que o praticado durante a vigência do Contrato nº 16/2013 (Processo nº 080-001168/2013), ou seja, houve sobrepreço na contratação anterior, reforça este entendimento o fato de que, em 2019, o Contrato Emergencial nº 04/2019, firmado com a empresa Transmonici Transporte e Turismo Ltda. – ME, CNPJ nº 09.169.349/0001-26, o valor do km rodado é de R$ 11,70.

Resumindo, a formação dos preços referência para o processo licitatório não se mostra transparente, dado que há distorções nos preços apresentados pelas empresas quando da pesquisa de preços e a Secretaria de Educação não faz um exame minucioso, aceitando o que é proposto pelos fornecedores e, ainda, sempre as mesmas empresas ditam esses valores. Como consequência, as contratações tendem a ser antieconômicas, desvantajosas e os preços cobrados não refletem os preços de mercado.

Em resposta ao Informativo de Ação de Controle nº 03/2019 – DINCS /COLES/SUBCI/CGDF, de 31/07/2019, a Secretaria de Educação se manifestou por meio do Ofício SEI-GDF nº 86/2019 – SEE/GAB/AESP, de 16/09/2019, informando que:

> **3.1 - PESQUISA DE PREÇO COM AMPLITUDE INSUFICIENTE (FALHA GRAVE)**
>
> **Recomendação**:
>
> **1** Revisar a Planilha de Formação de Custos, de modo a dar transparência da sua composição, evidenciando todos os custos (custos fixos e variáveis) envolvidos nas contratações de transporte escolar;
>
> **2** Realizar pesquisa de preço que reflita o valor de mercado para a prestação do serviço de transporte escolar;
>
> **3** Instaurar processo correcional com vistas à apuração das responsabilidades pela ilegalidade apontada;
>
> Em atenção a recomendação quanto à revisão da Planilha de Formação de Custos, ressalta-se que a elaboração do modelo da atual planilha foi confeccionada por um Grupo de Trabalho composto por técnicos desta Secretaria e por auditores do Tribunal de Contas do Distrito Federal.
>
> Desta feita, esta Casa efetivará consulta àquela Corte de Contas solicitando orientações, a fim de implementar a sua composição e dar mais legalidade aos pretensos ajustes.
>
> Destaca-se, ainda, a realização de um criterioso estudo, entre as Subsecretarias de Infraestrutura e Apoio Educacional e de Administração Geral, quanto à melhoria de metodologia da memória de cálculo, relacionados as Planilhas de Formação de Custo.

Registre-se que em nenhum momento foi relatado ou questionado o modelo da planilha utilizada. No entanto, revisar qualquer trabalho, formulário, modelo, etc., permite o aprimoramento, a melhoria e as adequações do instrumento, com o fito de dar transparência ao gasto público.

Constatou-se pela análise processual que a Secretaria de Educação aceita os preços apresentados pelas empresas, sem qualquer censura sobre a composição da planilha de custos que possui incoerências demonstradas no desenvolvimento do ponto de auditoria. Além disso, as pesquisas de preços são sempre realizadas com as mesmas empresas, inclusive com as que prestam serviço de transporte escolar. Diante da aceitação irrestrita dos preços indicados pelas empresas, podem os orçamentos de referência estar mal elaborados e com preços superestimados originando o surgimento de sobrepreço e sua

consequência é o superfaturamento da contratação. E, ainda, cabe pontuar que não se encontrou nos processos justificativas para a diferença do valor do km rodado entre as diversas rotas do transporte escolar e não houve pronunciamento da Secretaria de Educação a respeito dessa divergência.

Outro fator que contribui para que a pesquisa de preço não tenha a devida amplitude é a realização de licitação para cada CRE. O ideal é que a Secretaria de Educação realize um único procedimento licitatório, dividido por lotes que representem as rotas que o transporte escolar deva fazer. Assim, ampliará o número de concorrentes e se evitará que os mesmos grupos de empresários, que atuam no transporte escolar, se mantenham como detentores do contrato.

Adicionalmente, cabe reportar-se ao ponto que evidencia o superfaturamento da empresa Pollo Viagens e Transporte Ltda. que em 14/02/2017 cobrava o valor de R$ 16,43 para o km rodado e quando da pesquisa de preços em 10/01/2019 esta empresa apresentou o valor de R$ 13,90 para o mesmo km rodado. Já a empresa Transmonici Transporte e Turismo Ltda. – ME firmou o Contrato Emergencial nº 04/2019 onde o km rodado é R$ 11,70, todavia, conforme evidenciado no item 5.6 que trata da "SUBCONTRATAÇÃO DA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO DE TRANSPORTE ESCOLAR", a empresa Pollo é quem faz a gestão administrativa e manutenção dos veículos que realizam o transporte escolar em Samambaia, ou seja, a Transmonici é a prestadora do serviço de direito, pois detém o contrato e a Pollo é a prestadora de serviço de fato.

A partir destas constatações, qual seja prática de ato antieconômico, deve a Secretaria de Educação verificar e apurar em todas as contratações realizadas em 2018 e 2019 se não houve a mesma ocorrência, qual seja superfaturamento do km rodado e, caso se confirme, deve-se proceder à instauração de Tomada de Conta Especial para quantificar o prejuízo e indicar responsáveis.

Causa

Em 2018 e 2019:

Ineficiência administrativa;

Pesquisa de preços deficientes e insuficientes;

Planejamento deficiente da contratação;

Omissão em se realizar análise crítica dos preços apresentados pelas empresas.

Consequência

Violação dos princípios da economicidade, legalidade e transparência;

Contratação antieconômica e desvantajosa;

Potencial prejuízo ao erário;

Recursos orçamentários e financeiros insuficientes.

Recomendação

1) Criar uma metodologia para revisar e analisar a Planilha de Formação de Custos, de modo a dar transparência da sua composição, evidenciando todos os custos (custos fixos e variáveis) envolvidos nas contratações de transporte escolar, no sentido de estabelecer um preço médio para evitar as distorções dos preços do km rodado contratado;

2) Ampliar a pesquisa de preço, inclusive com empresas não detentoras de contratos em vigor, de modo que o resultado/estimativa reflita o valor de mercado para a prestação do serviço de transporte escolar;

3) Instaurar processo de Tomada de Contas Especial – TCE com vistas à quantificação do prejuízo ao erário distrital e indicação de responsáveis.

4. A Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal realiza gerenciamento dos contratos de prestação de serviço de transporte público escolar de forma adequada e suficiente?

4.1 - GESTÃO DEFICIENTE DOS SERVIÇOS DE TRANSPORTE ESCOLAR

Classificação da falha: Grave

Fato

Para uma boa gestão de contratos, deve o administrador público desenvolver e utilizar-se de mecanismos para o acompanhamento, controle e fiscalização dos contratos, pois, assim, estará protegendo o interesse público e a si próprio.

Aliado à gestão de contratos, o gestor público deve fazer uso do gerenciamento de processos. O mapeamento de processos permite uma melhor compreensão das atividades desenvolvidas por uma instituição. Dentre as vantagens dessa ferramenta pode-se destacar a identificação dos gargalos operacionais, a delimitação das competências e responsabilidades em cada etapa do processo, estimativa dos recursos necessários: mão de obra, insumos, etc. e, ainda, estimar o tempo necessário para a consecução dos resultados.

De mais a mais, mediante o mapeamento dos processos é possível definir padrões de procedimentos de gestão e operacionais a serem seguidos; estabelecer checklists; definir as atividades que necessitam de registros e, por conseguinte, criar formulários padrões; eliminar ações desnecessárias e repetitivas, e incluir ações efetivamente úteis e necessárias, com vistas à otimização do tempo disposto; identificar a necessidade de capacitação e treinamento do corpo funcional; definir e/ou revisar objetivos e metas organizacionais, etc. Para tanto, pode-se utilizar a ferramenta fluxograma que é uma representação gráfica de um processo ou fluxo de trabalho.

Na Secretaria de Educação observou-se que não existe gerenciamento de processos, o gerenciamento dos contratos de prestação de serviço de transporte escolar é deficiente, insuficiente e ineficaz. O corpo funcional não detém conhecimento técnico para aplicar as técnicas e realizar o mapeamento dos processos, conforme se constatou por meio das entrevistas realizadas.

Há uma completa desorganização administrativa na gestão dos serviços de transporte escolar, a ponto de não se ter informações essenciais e elementares. Prova disso foi que até o término desta Inspeção não foi apresentada a relação efetiva de quem são os alunos atendidos pelo transporte escolar, com nome, CPF e endereço, dados estes básicos e inerentes ao serviço de transportar alunos. Registre-se que as informações foram solicitadas por meio da Solicitação de Informação à Subsecretaria de Infraestrutura e Apoio Educacional - SIAE e, posteriormente, foi solicitado à cada Uniae, mas, como dito, não foram atendidas na sua inteireza. Algumas CRE's disponibilizaram pdf's das listas de frequência sem todas as informações solicitadas, não atendendo, assim, o pedido. Outras, nada informaram, assim como a SIAE.

Corrobora com esse entendimento o fato de que o quantitativo de alunos por modalidade disponibilizado pela Diretoria de Transporte Escolar, constante do item 1.1 deste relatório, não se mostra confiável, considerando, por exemplo, a desproporcionalidade do crescimento do quantitativo de alunos (35%) em relação ao aumento dos valores pagos (78%) no período de 2015 a 2018.

Além disso, o TCDF questionou, por meio da Decisão nº 1292/2019, sobre o aumento considerável do quantitativo de alunos a serem transportados na CRE Ceilândia, a saber: "[...] c) justifique, em relação ao Pregão nº 12/2018 (Região de Ceilândia), o expressivo aumento no quantitativo de alunos a serem transportados, **de 41.971,6 para 62.442**, ao mês, sem motivação aparente; [...]". (grifou-se)

Acrescenta-se que, também, buscou-se o quantitativo de alunos beneficiados pelo transporte locado por meio do banco de dados do Sistema I-Educar. Por este Sistema o quantitativo totalizou 47.287 alunos, conforme dados apresentados pela Diretoria de Desenvolvimento de Sistemas da SEEDF.

Como se nota, não dá para confiar nas informações apresentadas pela Secretaria de Educação. A consequência é que os termos de referência são elaborados com informações que não retratam a realidade, a tendência é que se tenha sempre demanda reprimida por transporte escolar, as listas de frequência disponibilizadas às empresas, também, não devem estar corretas. Ademais, não há planejamento orçamentário e financeiro que seja suficiente.

Tem-se, ainda, que não há tempestividade por parte da Secretaria de Educação (CRE ou escola) na entrega das relações de frequência às empresas contratadas para que os monitores façam o controle mediante o seu registro diário e por viagem. Por vezes, senão rotineiramente, as frequências são encaminhadas no decorrer do mês ou somente no final com a finalidade de se colher o atesto da direção escolar. Não sendo rara a elaboração da relação de alunos pelas empresas contratadas. Assim, evidencia o descontrole sobre os alunos transportados e, por conseguinte, não se controla se os percursos foram efetivamente realizados e os pagamentos podem estar sendo feitos em valor indevido.

Quando da realização das fiscalizações *in loco*, verificou-se que muitos monitores não possuíam lista de frequência, sob a alegação de que haviam esquecido em casa, ou que a CRE não havia disponibilizado e, por isso, realizavam em meios não oficiais, a exemplo de cadernos, agendas, folhas soltas, celulares, etc.

Outra constatação em relação à falta e/ou deficiência da gestão de processos e contratos é a falta de padronização dos procedimentos. Cada Coordenação Regional de Ensino age à sua maneira, cria os seus próprios manuais e procedimentos. Da mesma forma, ocorre nas Unidades Escolares. Enquanto a unidade central não for organizada administrativamente, a sua rede também não o será.

Agrava esse cenário, o fato de haver uma lacuna normativa, pois a Portaria nº 192/2019 que trata do assunto é genérica e insuficiente, conforme pontuado pelos respondentes do questionário aplicado. Assim, deve a Secretaria rever o regulamento existente e adequar às necessidades reais, como o fito de padronizar as orientações e procedimentos na gestão e controle do serviço de transporte público escolar, bem como definir de forma clara as atribuições e competências dos diversos atores envolvidos no processo. Nessa linha, está a Decisão 3440/2015 do TCDF que determinou à Secretaria de Educação:

> O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – determinar à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal – SEDF que:
>
> [...] 8) elabore e envie a esta Corte de Contas, no prazo de 90 (noventa) dias, plano de implementação (segundo modelo anexo), explicitando cronogramas, etapas e responsáveis, que prevejam ações tendentes a: [...]; b) **normatizar, manualizar e disseminar os procedimentos de gestão e controle do serviço**

> **de transporte escolar**, orientando gestores e executores de contrato acerca da eventual responsabilidade solidária em caso de descumprimento das determinações emanadas por esta Corte de Contas; [...] (grifou-se)

Diante do exposto, é evidente a ausência de gerenciamento de processos, a ineficácia do gerenciamento de contrato de prestação de serviço de transporte público escolar, a falta de padronização dos procedimentos e a normatização insuficiente e, por conseguinte, é deficiente a gestão do serviço de transporte público escolar. Entende-se que a Secretaria de Educação deva realizar, nesta ordem, o mapeamento dos seus processos, estabelecer os fluxogramas de atividades, normatizar e manualizar.

Em resposta ao Informativo de Ação de Controle nº 03/2019 – DINCS /COLES/SUBCI/CGDF, de 31/07/2019, a Secretaria de Educação se manifestou por meio do Ofício SEI-GDF nº 86/2019 – SEE/GAB/AESP, de 16/09/2019, informando que:

> **4.1 - GESTÃO DEFICIENTE DOS SERVIÇOS DE TRANSPORTE ESCOLAR (FALHA GRAVE)**
>
> **Recomendação**:
>
> **1** Criar grupo de trabalho para proceder ao mapeamento dos processos relacionados à contratação de serviços de transporte escolar, definindo fluxogramas de atividades, padronização dos procedimentos e atribuições claras dos setores envolvidos;
>
> **2** Capacitar e treinar o corpo funcional;
>
> **3** Elaborar normativos e manuais de procedimentos com vistas à padronização dos procedimentos;
>
> Considerando a necessidade de padronizar a prestação de serviços, publicou-se a Portaria 192 de 10 de junho de 2019, através da sua unidade orgânica SIAE, com o objetivo de definir os critérios para a concessão de transporte escolar aos estudantes residentes no Distrito Federal, devidamente matriculados na rede pública do Distrito Federal, sem prejuízo do que arrazoa a legislação específica.
>
> Dispõe o art. 1° da referida Portaria, os critérios para a concessão:
>
> "Art. 1º Regulamentar a oferta de transporte escolar aos estudantes matriculados na Rede Pública de Ensino do Distrito Federal, nas modalidades de Ensino Infantil, Ensino Fundamental, Ensino Médio, Ensino Especial e Educação de Jovens e Adultos de suas residências e/ou pontos de encontros, **de forma residual e suplementar diretamente pela Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, com veículos próprios ou mediante contratação de serviços de empresa legalmente constituídas para tal fim, na forma da legislação vigente, obedecendo aos seguintes critérios**:
>
> I - Estudante na faixa etária de 04 a 17 anos preferencialmente e, estudantes matriculados na modalidade Educação de Jovens e Adultos (EJA);

> **II - estudante que resida a mais de 02 (dois) quilômetros de distância da unidade escolar, na qual estiver matriculado, dentro do limite do Distrito Federal;**
>
> **III - estudante que resida em localidade onde não haja transporte público coletivo, urbano ou rural;**
>
> **IV - estudante que não seja beneficiário do Passe Livre Estudantil;**
>
> V - estudante que possuir Cadastro de Pessoa Física (CPF) próprio".
>
> Salienta que está em fase de elaboração Ordem de Serviço, devidamente atestada, com o fito de padronizar os procedimentos atinentes ao referido Programa, tanto no quesito contratação quanto no acompanhamento ao fiel ajuste do contrato, objetivo de garantir um serviço de excelência aos estudantes. E que irá implantar soluções para melhorar o fluxo processual e padronizar as ações pertinentes a contratação dentre elas a elaboração de um Manual, juntamente à Subsecretaria de Administração Geral, que será submetido aos setores competentes para implementação.

Como justificativa a Secretaria de Educação pontuou que foi publicada a Portaria nº 192/2019 para "[...] definir os critérios para a concessão de transporte escolar aos estudantes residentes no Distrito Federal, devidamente matriculados na rede pública do Distrito Federal, sem prejuízo do que arrazoa a legislação específica". No entanto, quando se faz a comparação entre este normativo e o anterior (Portaria nº 225/2017), observa-se que tiveram poucas mudanças e, estas não são suficientes para resolver os problemas da concessão do transporte escolar. Precisa-se conhecer a realidade das Uniae's, das Unidades Escolares, da prestação do serviço de transporte escolar e dos alunos que são os usuários diretos do serviço prestado, para assim normatizar.

Acrescenta-se que não adianta criar normativos e manuais sem antes mapear os seus processos e estabelecer os fluxogramas de atividade, pois será o mais do mesmo e nada mudará. Como padronizar se não sabe nem o que precisa ser padronizado? Da mesma forma, como manualizar o que não sabe que precisa ser manualizado? As áreas responsáveis pela gestão do transporte escolar precisam se organizar administrativamente, precisam utilizar instrumentos de administração e gestão e precisam capacitar e treinar o corpo funcional que atuam na gestão do transporte escolar, do contrário, toda ação empreendida, quer seja criando normativos, que seja criando manuais não suprirá as deficiências e não haverá o adequado gerenciamento do transporte escolar.

Diante do exposto, mantida está a evidência de auditoria já que não houve manifestação direta sobre ela, bem como as recomendações, considerando que as informações prestadas pela Secretaria de Educação não foram capazes de alterar o entendimento explicitado.

Causa

Em 2018 e 2019:

Ausência de gerenciamento de processos;

Ausência de mapeamento de processos e fluxogramas de atividades;

Controle deficiente dos alunos atendidos pelo transporte público escolar;

Corpo funcional com qualificação técnica limitada que atuam no gerenciamento do transporte escolar;

Falta de padronização de procedimentos;

Normativos da SEE/DF genéricos e insuficientes.

Consequência

Má prestação do serviço de transporte público escolar;

Desordem administrativa;

Potencial prejuízo ao erário;

Comprometimento dos resultados.

Recomendação

1) Criar grupo de trabalho para proceder ao mapeamento dos processos relacionados à contratação de serviços de transporte escolar, definindo fluxogramas de atividades, padronização dos procedimentos e atribuições claras dos setores envolvidos;

2) Capacitar e treinar o corpo funcional que atua com o gerenciamento do transporte público escolar;

3) Elaborar normativos e manuais de procedimentos com vistas à padronização dos procedimentos relativos ao gerenciamento e à concessão do transporte público escolar.

4.2 - CONCESSÃO DE TRANSPORTE ESCOLAR EM DESCONFORMIDADE COM OS NORMATIVOS

Classificação da falha: Grave

Fato

O Decreto Distrital nº 23.819/2003 prevê as situações em que cabe a utilização do transporte escolar devido à falta de escolas nas proximidades da residência dos alunos, a saber:

> Art. 3º - Havendo impossibilidade de atendimento do aluno, em unidade de ensino localizada nas proximidades de sua residência, a Secretaria de Estado de Educação, **excepcionalmente**, promoverá seu deslocamento para outra escola, enquanto perdurar a situação que acarretou a necessidade da utilização do transporte, quais sejam, dentre outras:
>
> I – inexistência de linha regular de transporte coletivo na região do deslocamento;
>
> II – interdição da unidade escolar por motivo de reforma, ou de segurança do prédio;
>
> III – criação de novos núcleos populacionais;
>
> IV – existência de demanda em locais onde a construção de unidades de ensino não seja aprovada pelos órgãos próprios;
>
> V – esgotamento da capacidade de absorção da clientela pelas escolas da região.
>
> Art. 4º - O transporte dos alunos da rede pública de ensino, quando necessário, poderá ser realizado diretamente pela Secretaria de Estado de Educação, com utilização de veículos próprios, ou mediante contratação de serviços de empresas legalmente constituídas para realizar o transporte de pessoas, ou ainda, mediante distribuição de passes escolares aos alunos. (grifou-se)

De acordo com a Portaria nº 225/2017 da SEE/DF são critérios para ser beneficiado pelo transporte público escolar:

> Art. 1º Regulamentar a oferta de transporte escolar aos estudantes regularmente matriculados na Rede Pública de Ensino do Distrito Federal, nas modalidades de ensino Educação Infantil, Ensino Fundamental, Ensino Médio, Ensino Especial e Educação de Jovens e Adultos de suas residências e/ou pontos de encontros pré-determinados até as respectivas Unidades Escolares e destas até suas residências e/ou pontos de encontros, de forma residual e suplementar diretamente pela Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal com veículos próprios ou mediante contratação de serviços de empresa legalmente constituídas para tal fim, na forma da legislação vigente, obedecendo aos seguintes critérios:
>
> I - estudante na faixa de 4 a 17, e estudante matriculado na modalidade Educação de Jovens e Adultos (EJA);
>
> II - estudante que resida a partir de 02 (dois) quilômetros da Unidade Escolar na qual estiverem matriculados dentro dos limites do Distrito Federal,
>
> III - não haja transporte público coletivo urbano ou rural;
>
> IV - não seja beneficiário do Passe Livre Estudantil;
>
> V - estudante deve possuir Cadastro de Pessoa Física (CPF) próprio.
>
> § 1º - A Unidade Escolar e/ou a Coordenação Regional de Ensino/ Unidade Regional de Infraestrutura e Apoio Educacional (UNIAE) ficará responsável por verificar se o estudante está cadastrado ou possui o benefício do Passe Livre Estudantil concedido nos termos desse artigo. [...]

Apesar de haver estas normatizações, verificou-se que elas não são atendidas. Como é falho o gerenciamento dos serviços de transporte escolar, falha será a concessão do benefício, como ocorre na Secretaria de Educação.

Tem-se que uma das condições para a utilização do transporte escolar é a ausência de transporte público coletivo entre a residência do estudante e a escola, ser beneficiário do Passe Livre Estudantil e do transporte escolar simultaneamente contraria o regramento. Melhor dizendo, se o aluno recebe o Passe Livre Estudantil, significa que há transporte público coletivo na localidade da sua residência que permite o seu deslocamento até a escola em que é matriculado. Logo, não fará jus ao benefício do transporte escolar.

Apurou-se que o controle é deficitário na Secretaria de Educação, uma vez que não é praxe verificar se o discente recebe o Passe Livre Estudantil antes da concessão do transporte escolar, segundo consta nas respostas aos questionários. Da mesma forma, apesar de o então Dftrans ter informado fazer o crivo, constatou-se, no cruzamento de

dados, que vários alunos são favorecidos pelos dois benefícios. Cabe ressaltar que, se o estudante recebe em duplicidade os benefícios, deve ser retirado imediatamente do transporte escolar, dado o seu caráter suplementar e não suspender o Passe Livre Estudantil como era realizado pelo então Dftrans.

Registre-se que na Auditoria realizada pelo TCDF, em 2015, (Processo TCDF nº 1306/15), essas irregularidades foram constatadas, a saber:

> ***Concessão do transporte escolar em duplicidade com passe estudantil***
>
> 117. Um dos requisitos para utilização do programa de transporte escolar é a inexistência de linha regular de transporte coletivo entre a casa do estudante e a escola, conforme se depreende da leitura do art. 3º do Decreto distrital nº 23.819 /03.
>
> Dito de outra forma, ou o estudante recebe o Passe Livre Estudantil, ou é beneficiário do transporte escolar contratado, observada a primazia do primeiro.
>
> 118. Todavia, na definição dos alunos que têm acesso ao transporte escolar, a equipe de auditoria não detectou, em nenhuma das três instâncias envolvidas (CTRANS, CREs e escolas), a existência de procedimentos aptos a evitar a concessão concomitante dos dois benefícios. A exceção fica por conta da CRE Plano Piloto/Cruzeiro, que declarou fazer consulta à DFTrans com vistas a verificar se o aluno a ser incluído no programa de transporte escolar recebe o PLE.
>
> 119. No curso da auditora, verificou-se a ocorrência de transporte escolar em duplicidade com o benefício do Passe Livre Estudantil. Com efeito, confrontados os dados sobre os alunos beneficiários do programa de transporte escolar, obtidos junto à SEDF, com a lista dos alunos usuários do Passe Livre Estudantil, fornecida pela DFTrans, evidenciou-se a existência de 9.196 registros coincidentes em ambas as bases; destes, 2.401 registros de alunos que utilizam os dois benefícios para ir de casa à mesma escola, o que caracteriza a duplicidade.
>
> 120. Portanto, além de não definir adequadamente a relação de alunos por escola e por itinerário, a Secretaria de Educação do Distrito Federal não observa estritamente a vedação de conceder acesso ao transporte escolar em duplicidade com o benefício do Passe Livre Estudantil.

Com base nessas evidências, o TCDF emitiu a Decisão nº 3440/2015, sobre a temática, a saber:

> O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – determinar à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal – SEDF que: 1) corrija as irregularidades existentes na concessão indevida do transporte escolar a estudantes que usufruem do Passe Livre Estudantil, bem como implemente controles que impeçam a ocorrência de novas irregularidades. [...]

Para melhor evidenciar a acumulação de benefícios, procedeu-se ao cruzamento de dados entre a base do então Dftrans com a relação de alunos selecionada a partir das listas de frequência e com a base do I-Educar. Considerando o quantitativo de alunos encontrados que fazem uso dos dois benefícios, decidiu-se trazer alguns exemplos neste Relatório, uma vez que a relação completa constará do Anexo 1.

CRE	ALUNO	CPF
Ceilândia	**********	**********
Ceilândia	**********	**********
Ceilândia	**********	**********
Ceilândia	**********	**********
Ceilândia	**********	**********
Ceilândia	**********	**********
Gama	**********	**********
Gama	**********	**********
Gama	**********	**********
Gama	**********	**********
Gama	**********	**********
Guará	**********	**********
Guará	**********	**********
Guará	**********	**********
Guará	**********	**********
Guará	**********	**********
Paranoá	**********	**********
Paranoá	**********	**********
Paranoá	**********	**********
Paranoá	**********	**********
Samambaia	**********	**********
Samambaia	**********	**********
Samambaia	**********	**********
Samambaia	**********	**********
Samambaia	**********	**********
Santa Maria	**********	**********
Santa Maria	**********	**********
Santa Maria	**********	**********
Taguatinga	**********	**********

CRE	ALUNO	CPF
Taguatinga	**********	**********
Taguatinga	**********	**********
Taguatinga	**********	**********
Taguatinga	**********	**********

Complementarmente, constatou que os dados do I-Educar não se mostraram autênticos e completos, haja vista que nem todos os alunos possuem CPF próprio cadastrado e outros nem tem o dado informado. Vale consignar que possuir CPF pessoal é condição para se ter acesso ao transporte escolar (Portaria nº 225/2017). Assim, cabe à Secretaria de Educação buscar a atualização dos dados cadastrais dos alunos, de modo que se tenha dados fidedignos e confiáveis.

Outra evidência de descumprimento de normativo é a concessão de transporte escolar para alunos residentes a menos de 2 km da escola em que é matriculado. Para explicitar esta constatação, verificou que a direção da Escola Myriam Ervilha respondeu o questionário afirmativamente quanto a esse quesito. Para confirmar, realizou-se fiscalização *in loco*, em 04/06/2019, constatando que alguns ônibus fizeram várias viagens para buscar alunos que estudam no turno vespertino, com idas e vindas muito rápidas. Fundado nessas evidências, a CRE Recanto das Emas atuou com vistas a suspender o transporte escolar dos estudantes que moram a menos de 2 km da escola, em torno de 200 alunos, segundo informação da CRE.

Assim, cabe alertar à Secretaria de Educação para que a concessão do transporte escolar se dê em caráter estritamente suplementar. Não se trata de política pública assistencialista e nem universal. A concessão de transporte escolar não pode ser utilizada como assistencialismo ou para resolver questões de mobilidade e segurança pública. Há de se observar que a responsabilidade é compartilhada entre o Estado e a família do educando, devendo a SEEDF promover a devida orientação aos pais /responsáveis dos alunos sobre o seu papel no processo.

Do exposto, verifica-se que a concessão de transporte escolar assegura o acesso à educação nas situações, condições e critérios previamente definidos sem, contudo, desvirtuar o seu caráter suplementar, de modo que a sua disponibilização de forma universal, assistencial e sem a observância dos normativos tende a aumentar os gastos

públicos num cenário de recursos limitados, podendo causar prejuízo ao erário, devendo ser responsabilizado o agente público que autorizar e/ou cometer distorções na concessão do transporte público escolar.

Ademais, recomenda-se que a Secretaria de Educação promova a revisão dos seus procedimentos de concessão de transporte público escolar de modo a adequá-los aos regramentos, uniformizando-os para que toda e qualquer CRE e Unidade Escolar adote o mesmo procedimento, bem como estabelecer controles efetivos para evitar distorções. E, ainda, cumprir a Decisão nº 3440/2015 do TCDF a fim de corrigir as irregularidades existentes na concessão descabida do transporte escolar. Adicionalmente, revisar todas as concessões até aqui existentes, com o recadastramento dos alunos e atualização dos dados no Sistema I-Educar, suspendendo o transporte escolar daquelas não enquadradas.

Em resposta ao Informativo de Ação de Controle nº 03/2019 – DINCS /COLES/SUBCI/CGDF, de 31/07/2019, a Secretaria de Educação se manifestou por meio do Ofício SEI-GDF nº 86/2019 – SEE/GAB/AESP, de 16/09/2019, informando que:

> **Recomendação**:
>
> **1** Promover a revisão das concessões, com o recadastramento dos alunos e atualização dos dados no Sistema I-Educar e com a suspensão do transporte escolar aos alunos que não se enquadram nos normativos;
>
> **2** Elaborar normativos e manuais de procedimentos com vistas à padronização dos procedimentos;
>
> **3** Estabelecer controles efetivos com o fito de evitar concessões indevidas, a exemplo de se firmar um Acordo de Cooperação Técnica com a Secretaria de Estado de Transporte e Mobilidade do Distrito Federal para o fornecimento de dados relativos aos alunos beneficiários do Passe Livre Estudantil;
>
> **4** Corrigir as irregularidades existentes na concessão descabida do transporte escolar, com a suspensão do transporte escolar àqueles que não se enquadram no normativo;
>
> **5** Instaurar processo correcional com vistas à apuração das responsabilidades pelas irregularidades e ilegalidades apontadas;
>
> Conforme informou a SIAE, o recadastramento é atualizado mensalmente no Sistema I-Educar, visando eliminar toda demanda reprimida, bem como a possibilidade de duplicidade de benefícios. Soma-se a isso, a edição da Circular 81/2019 - SEE/SUPLAV, para o Recadastramento de todos os estudantes matriculados nas unidades escolares, conforme Processo SEI 00080-00168640/2019-46.

Quanto aos achados relativos à duplicidade de benefícios, a mesma área técnica está confeccionando documento SEI (circular), informando da intensificação da fiscalização pela Gerência de Acompanhamento e Fiscalização do Transporte Escolar e pelos executores dos ajustes. Além disso, buscará mecanismos juntamente a Secretaria de Transporte e Mobilidade do Distrito Federal, com o objetivo de obter acesso aos dados dos beneficiários do Passe Livre e cruzar com os dados constante do Sistema I-Educar, para dirimir qualquer possibilidade de duplicidade de benefícios; e adotará critérios mais rigorosos quando da apuração de responsabilidade, para dirimir quaisquer prejuízos ao erário.

Com relação à recomendação de suspensão do transporte escolar aos alunos que não se enquadram nos critérios estabelecidos no art. 1° da Portaria nº 192/2019, vale a trazer a baila um breve histórico da Corte de Contas relacionado ao tema. O TCDF realizou em 2015 uma auditoria no programa de transporte público escolar do distrito federal, tratada por meio do Processo TCDF nº 1306 /2015. Um dos pontos levantados pela equipe de auditoria foi a concessão de transporte escolar em duplicidade com passe estudantil. Na Decisão n° 3440 /2015, o Tribunal determinou *"à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal – SEDF que: 1)* ***corrija as irregularidades existentes na concessão indevida do transporte escolar a estudantes que usufruem do Passe Livre Estudantil, bem como implemente controles que impeçam a ocorrência de novas irregularidades"***.

A Secretaria de Educação, então, **suspendeu a concessão de transporte escolar para os estudantes que possuíam passe livre**. A medida adotada pela SEEDF para atender à determinação do TCDF foi objeto da Representação nº 5/2016 do Ministério Público de Contas, tramitada via Processo 19911/2016. Consta, do Processo nº 19.911/2016, a Informação nº 127/2016 emanada pela Segunda Divisão de Acompanhamento da Secretaria de Acompanhamento do Tribunal de Contas do Distrito Federal - TCDF no qual a especializada se manifesta no seguinte sentido:

"(...) 12. No tocante ao teor do item I, '1', da Decisão nº 3.440/2015, vê-se ter havido equívoco no entendimento da SE/DF. Longe da inteligência desse decisum, c**orrigir as irregularidades existentes na concessão indevida do transporte escolar a estudantes que usufruem do Passe Livre Estudantil**, bem como implementar controles para impedir a ocorrência de novas irregularidades, **não significa determinação para suspender o transporte escolar; ao contrário, visou obstar uso indevido do transporte escolar por estudante que também usufruíam de passe livre estudantil, resultando em pagamentos em duplicidade pelo Erário do Distrito Federal.** (...)

15. A questão suscitada na Representação visa salvaguardar a permanência dos estudantes da Estrutural em sala de aula ante a **realidade do ineficiente e ineficaz sistema de transporte público do Distrito Federal, para que lhes sejam assegurados o direito à educação**, que, segundo alegado na representação, o negligenciamento resultará na ampliação da vulnerabilidade social daqueles jovens residentes na Cidade Estrutural.

16. Observa-se que o âmago da discussão é a **falta de unidades escolares na Cidade Estrutural, cujo número existente não atende às necessidades de sua população estudantil, como também a patente precariedade do serviço de transporte público, que é ineficiente e ineficaz, não somente nessa**

comunidade, mas também, como é sabido, no âmbito do Distrito Federal. De modo que, em razão dessa insuficiência, os estudantes são obrigados a deslocar-se para as cidades do Guará e do Cruzeiro, os quais até então vinham sendo assistidos pelo Estado por meio do transporte escolar. (...)

18. Por outro prisma, a falta de vagas escolares na Cidade Estrutural afigura-se descaso do GDF ao direito à educação dessa comunidade, porquanto, depois de longa data, a SE/DF já deveria ter implementado ações efetivas para construir novas unidades de ensino, para materialização dos objetivos fundamentais5 : da universalização do atendimento à clientela escolar; da oferta de vagas em unidades escolares adequadas à modalidade de ensino; e de proporcionar ao educando o menor deslocamento possível entre sua residência e a escola. **Além dessa circunstância, é sabido que o transporte público é muito falho, de modo que não possui capacidade operacional para atender à população trabalhadora, muito menos para transportar adequadamente os estudantes entre a Cidade Estrutural e o Guará e/ou Cruzeiro e Plano Piloto, de acordo com os horários escolares**. Dessa forma, com efeito, tais fatores, a julgar pela condição econômico-financeira e social/cultural da população, contribuem para aumentar a evasão escolar e assim ampliar a vulnerabilidade social dos jovens ali residentes. (...)

24. Em suma, **sob o ponto de vista da legislação vigente, segundo já posto nesta instrução, as medidas tomadas pela SE/DF e representadas pelo MPjTCDF não visaram cercear os alunos da Cidades Estrutural à educação** , tendo em vista que, na falta de unidades escolares próximas às suas residências, o GDF ofertou vagas escolares em outras localidades, **juntamente com transporte público e Passe Livre Estudantil**.

25. Entretanto, levando em conta as condições e fatores sociais e econômicos da comunidade, cujos alunos em boa parte são filhos de catadores, as**sociada às precárias condições do transporte público, a suspensão do transporte escolar, com efeito, compromete o acesso à escola, contribuindo, neste contexto, em evasão escolar e em aumento do trabalho infantil**.

26. Dessa forma, o meio buscado pela SE/DF para atender o múnus público referente à educação junto à Cidade Estrutural não se mostrou adequado às necessidades de inserção social (igualdade e dignidade da pessoa humana) da população residente naquela comunidade.

27. De modo que, a SE/DF, **diante de tal repercussão sociologicamente negativa à comunidade, não poderia ter suspendido o transporte escolar, enquanto não fosse providenciada a oferta de vagas próximas às residências dos alunos** em unidades escolares adequadas à modalidade de ensino, suprindo, assim, o déficit de escolas e de vagas escolares na Cidade Estrutural. " **(grifo nosso)**

Observa-se que a equipe técnica do tribunal explana sobre a falta de oferta de vagas próximas às residências dos estudantes, sobre a precariedade, ineficiência e ineficácia do transporte público, cujas linhas nem sempre atendem às necessidades dos estudantes e conclui pela não suspensão do transporte escolar enquanto não fosse providenciada a oferta de vagas próximas às residências dos alunos.

O Plenário do TCDF, neste diapasão, **expediu a Decisão nº 4.769/2016, determinando que a SEEDF suspendesse os atos administrativos**

> **relacionados à interrupção do transporte contratado de estudantes entre a Cidade Estrutural/Guará**.
>
> Nesta mesma esteira a AJL da SEEDF no Parecer nº 252/2019 (27088542) expõe:
>
> "(...) Apesar de pertinente que, em observância à economia pública, o Gestor estabeleça a quilometragem mínima de 2 (dois) quilômetros entre a escola e a residência do estudante para oferta do transporte escolar gratuito, **ainda assim, não deve ser visto como um pré-requisito condicionante, uma vez que imprescindível analisar a situação caso a caso, considerando eventual existência de quaisquer barreiras que limitem, prejudiquem ou impeçam o acesso do estudante à escola, por exemplo, em face de comprometimento de sua liberdade de locomoção, segurança, integridade, entre outros.**
>
> Opor**tuno, ainda, quanto ao inciso IV, que a área técnica competente leve em conta eventual existência de itinerário que não contemple o percurso residência-escola em sua integralidade, fazendo com que o estudante necessite usar de Passe Livre Estudantil para dirigir-se até o ponto de encontro do transporte escolar gratuito oferecido pela SEEDF, ou, também, verifique a capacidade operacional do transporte público de acordo com os horários escolares, visando evitar a evasão escolar e, com isso, ampliar a vulnerabilidade social dos jovens residentes em áreas mais precárias.** (...)"
>
> Cabe ainda ressaltar sobre o tema, que este órgão envida esforços no sentido de estabelecer acordo de cooperação técnica com a Receita Federal do Brasil para saneamento da base de dados, conforme processo 00080-00029002/2017-49, através da Subsecretaria que provê recursos de Tecnologia da Informação, a SINOVA.

Salienta-se que não se verificou durante os trabalhos em campo, seja pelas respostas dos questionários e Solicitações de Informação que haja atualização mensal no Sistema I-Educar com o objetivo de eliminar toda demanda reprimida. Se assim o fosse, hoje não se teria aluno aguardando, em lista de espera, uma vaga para o transporte escolar.

Além disso, as listas de frequência seriam emitidas a partir do I-Educar já que, de acordo com a informação da SEEDF, o Sistema é atualizado mensalmente, o que não ocorre na realidade. No item 4.1 deste Relatório relatou-se a intempestividade da Secretaria de Educação em fornecer as listagens de frequência aos prestadores do serviço de transporte escolar. Para acrescentar esta funcionalidade no I-Educar a CRE Plano Piloto informa ter encaminhado sugestão de melhorias, a saber:

> - A UNIAE encaminhou memorando à DITRE (Diretoria de Transporte) e à SINOVA (Subsecretaria de Inovação e Tecnologias Pedagógicas e de Gestão) sugerindo alterações no sistema I-Educar de maneira que as frequências veiculares e demais listas do transporte possam ser geradas diretamente do sistema (Processo SEI Nº 00080-00097546/2019-03). A ideia é que os dados dos estudantes beneficiários do transporte locado estejam centralizados nessa

> ferramenta, que já está em pleno funcionamento na SEDF, e que as listas possam ser geradas/consultadas sempre que necessário, com dados fidedignos e tempestivos.

E, ainda, não se sustenta a afirmativa de que o recadastramento mensal elimine a duplicidade de benefícios, já que foi constatado vários alunos utilizando os dois benefícios, conforme relações anexas a este Relatório. Ademais, a própria Secretaria de Educação se contradiz, no parágrafo seguinte da manifestação apresentada, quando informa sobre as medidas que pretende adotar para evitar as duplicidades de benefícios. Ou seja, na atualidade, há precariedade ou inexistência de controles para frustrar o recebimento simultâneo do benefício de transporte escolar e do Passe Livre Estudantil.

Ressalta-se que deve a Secretaria de Educação empreender esforços para evitar a ocorrência de prejuízo ao erário, com a capacitação e treinamento dos seus servidores, planejando-se adequadamente, realizando estudos técnicos preliminares às contratações, gerenciando seus processos e contratações apropriadamente, adotando controles e fiscalizações eficazes e, não somente com a adoção de "[...] critérios mais rigorosos quando da apuração de responsabilidade, para dirimir quaisquer prejuízos ao erário". Existem prejuízos que não são passíveis de reparação, mesmo com a responsabilização de quem tenha dado causa. Os "critérios mais rigorosos" devem ser usados de modo a elidir toda a ocorrência de dano, pois se assim o fizer, não haverá necessidade de apuração de responsabilidade.

No que tange à suspensão do transporte escolar àqueles que não se enquadram nos parâmetros prescritos nas normas que regem a matéria, mantida está a recomendação, haja vista, que mais uma vez a Secretaria de Educação está cometendo um equívoco de entendimento. Da mesma forma ocorreu quando do cumprimento da Decisão nº 3440/2015, em que o TCDF determinou que a SEEDF "corrija as irregularidades existentes na concessão indevida do transporte escolar a estudantes que usufruem do Passe Livre Estudantil, bem como implemente controles que impeçam a ocorrência de novas irregularidades. [...]". Naquela época a incorreção de entendimento gerou a suspensão inadequada do transporte escolar dos estudantes residentes na Estrutural e, agora, não se quer suspender o benefício de quem não se amolda às prescrições normativas sob a alegação de cumprimento da Decisão nº 4.769/2016 do TCDF. O equívoco de entendimento foi pontuado pelo TCDF por meio desta última Decisão predita, a saber:

> [...] 12. No tocante ao teor do item I, '1', da Decisão nº 3.440/2015, vê-se ter havido equívoco no entendimento da SE/DF. Longe da inteligência desse decisum, c**orrigir as irregularidades existentes na concessão indevida do transporte escolar a estudantes que usufruem do Passe Livre Estudantil**, bem como implementar controles para impedir a ocorrência de novas irregularidades, **não significa determinação para suspender o transporte escolar; ao contrário, visou obstar uso indevido do transporte escolar por estudante que também usufruíam de passe livre estudantil, resultando em pagamentos em duplicidade pelo Erário do Distrito Federal. [...]**

Tem-se que tanto o TCDF em 2015 quanto a CGDF em 2019 evidenciaram o mesmo fato, qual seja: duplicidade de concessão de benefícios a um mesmo aluno. Isto é, um mesmo educando recebe o Passe Livre Estudantil e, ainda, utiliza o transporte público escolar. A regra geral é que se na localidade em que o estudante mora não existe linha regular do transporte público coletivo, então terá direito ao transporte escolar. Em caso contrário, deverá utilizar-se do transporte coletivo, por meio do Passe Livre Estudantil, para fazer o deslocamento até a escola (Decreto Distrital nº 23.819/2003, art. 3º). Caso o estudante receba simultaneamente os dois benefícios, deve-se suspender, como regra, o transporte escolar. O caso concreto deve ser analisado pontualmente.

Há, ainda, previsão expressa no Decreto citado, que resguarda o direito ao transporte escolar àqueles alunos que residem em localidades que não possuem escolas próximas (menos de 2 km) ou que houve o "esgotamento da capacidade de absorção da clientela pelas escolas da região".

No caso concreto julgado pelo TCDF, a Secretaria de Educação quando do cumprimento da Decisão nº 3440/2015 retirou indevidamente e indiscriminadamente o transporte escolar dos estudantes que residiam na Estrutural, deixando-os à margem da sorte para o deslocamento até as escolas em que estavam matriculados e localizadas no Guará, Plano Piloto e no Cruzeiro. O problema foi que o transporte público coletivo não mantinha linhas regulares e nos horários em que os alunos precisavam se deslocar para a escola na região do Guará. O erro da suspensão do transporte escolar para este grupo de alunos foi que a Secretaria de Educação desconsiderou que não disponibiliza escolas na Estrutural em número suficiente para atender a demanda e que o transporte público coletivo não proporcionava o devido deslocamento dos estudantes. Diante disso, é certo que a Corte de Contas iria intervir e determinar o retorno da concessão do transporte escolar. Acertada é a decisão do TCDF.

Isto posto, não é razoável, adequado e legal a Secretaria de Educação utilizar-se da Decisão nº 4.769/2016 que determinou à SEEDF que retornasse o transporte público escolar aos educandos residentes na Estrutural e que estudavam no Guará, para não cumprir a recomendação de suspender o transporte escolar aos alunos que não cumprem os requisitos. O efeito da Decisão do TCDF não pode ser considerado *erga omnes.* Tem-se que analisar caso a caso dentro da legalidade e razoabilidade. Deve-se ter cautela na aplicação da jurisprudência do TCDF, pois não é admissível aplicar uma mesma decisão para casos concretos diferentes. Tem-se que ler e entender o contexto do caso concreto do julgamento para ver se é possível subsumir-se à situação sob análise.

Ratifica-se a orientação contida no Parecer SEI-GDF n.º 252/2019 - SEE /GAB/AJL/CONSULTIVO, de 28/08/2019, Doc. SEI/GDF 27088542, abaixo transcrita, tendo em vista que a regra geral deve ser aplicada a todos que nela se enquadram, no entanto, as exceções devem ser analisadas pontualmente. Trata-se da aplicação do princípio da igualdade. Entende-se que não se pode pegar uma situação específica e aplicar a todos os casos.

> [...]
>
> Apesar de pertinente que, em observância à economia pública, o Gestor estabeleça a quilometragem mínima de 2 (dois) quilômetros entre a escola e a residência do estudante para oferta do transporte escolar gratuito, **ainda assim, não deve ser visto como um pré-requisito condicionante, uma vez que imprescindível analisar a situação caso a caso, considerando eventual existência de quaisquer barreiras que limitem, prejudiquem ou impeçam o acesso do estudante à escola, por exemplo, em face de comprometimento de sua liberdade de locomoção, segurança, integridade, entre outros.**
>
> Opo**rtuno, ainda, quanto ao inciso IV, que a área técnica competente leve em conta eventual existência de itinerário que não contemple o percurso residência-escola em sua integralidade, fazendo com que o estudante necessite usar de Passe Livre Estudantil para dirigir-se até o ponto de encontro do transporte escolar gratuito oferecido pela SEEDF, ou, também, verifique a capacidade operacional do transporte público de acordo com os horários escolares, visando evitar a evasão escolar e, com isso, ampliar a vulnerabilidade social dos jovens residentes em áreas mais precárias.** [...]
>
> Em reforço as pertinentes ponderações, a área técnica competente deverá realizar uma verificação pormenorizada dos estudantes que não atendem integralmente os critérios estabelecidos no artigo 1º da Portaria, ainda assim, considerando eventual existência de barreiras que limitem ou impeçam seu acesso à escola, para, somente então, adotar as providências adequadas quanto à exclusão ou não do benefício aos estudantes.
>
> E conforme decisões exaradas pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal - TCDF (processos 1306/2015-e e 19911/2016-e), em situação semelhante, a

> Secretaria deve envidar esforços a fim de corrigir as irregularidades existentes, bem como implementar controles que impeçam a ocorrência de novas irregularidades.[...]

Frise-se que não é demais lembrar que a política pública de concessão de transporte público escolar possui caráter complementar, priorizando o acesso à educação infantil e ao ensino fundamental, como obrigação constitucional. É desejável que seja estendido o transporte escolar aos demais níveis de escolaridade (nível médio e universitário), bem como a todos os estudantes, contudo, principalmente, nos dias atuais, há escassez de recursos para o seu financiamento, daí a necessidade de se estabelecer estratégias e critérios para sua concessão. Assim, deve-se suspender as concessões de transporte escolar que não encontram amparo nos normativos regentes e vigentes, considerando todas as circunstâncias dos casos que sobrepujam a regra geral e as irregularidades relatadas devem ser corrigidas.

Causa

Em 2018 e 2019:

Falta de padronização de procedimentos;

Ineficiência administrativa;

Normativos da SEE/DF genéricos e insuficientes;

Controle deficiente dos alunos atendidos pelo transporte público escolar.

Consequência

Má prestação do serviço de transporte público escolar;

Potencial prejuízo ao erário;

Desordem administrativa;

Comprometimento dos resultados;

Duplicidade de concessão de benefícios;

Concessões em desconformidade com os normativos.

Recomendação

1) Promover a revisão das concessões, com o recadastramento dos alunos e atualização dos dados no Sistema I-Educar e com a suspensão do transporte escolar aos alunos que não se enquadram nos normativos;

2) Elaborar normativos e manuais de procedimentos com vistas à padronização dos procedimentos relativos à concessão do transporte público escolar;

3) Estabelecer controles efetivos com o fito de evitar concessões indevidas, a exemplo de se firmar um Acordo de Cooperação Técnica com a Secretaria de Estado de Transporte e Mobilidade do Distrito Federal para o fornecimento de dados relativos aos alunos beneficiários do Passe Livre Estudantil;

4) Corrigir as irregularidades existentes na concessão descabida do transporte escolar, com a suspensão do transporte escolar àqueles que não se enquadram no normativo;

5) Instaurar processo correcional com vistas à apuração das responsabilidades pelas concessões em desconformidade com os normativos.

5. As empresas contratadas para prestarem o serviço de transporte público escolar cumprem as cláusulas contratuais?

5.1 - CONSIDERAÇÕES SOBRE DESCUMPRIMENTO DE CLÁUSULA CONTRATUAL

Classificação da falha: Não se aplica

Fato

Sendo o contrato administrativo um acordo bilateral, a sua formalização gera direitos e deveres para ambas as partes, tornando o meio mais adequado para resguardar a Administração Pública quanto ao efetivo cumprimento dos termos pactuados. Assim, em toda contratação pública é exigido da contratada que mantenha durante toda a

vigência do contrato, em compatibilidade com as obrigações assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação, ou seja, a satisfação dos requisitos de habilitação não se esgota na licitação, em conformidade com o art. 55, XIII, da Lei nº 8.666 /1993, a saber:

> Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:
>
> [...] XIII - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação. [...]

A falta da manutenção dessas condições permite a rescisão contratual, por ato unilateral do Poder Público, nos termos dos arts. 77, 78 e 79, I da Lei de Licitações, desde que assegurado o contraditório e a ampla defesa.

> Art. 77. A inexecução total ou parcial do contrato enseja a sua rescisão, com as consequências contratuais e as previstas em lei ou regulamento.
>
> Art. 78. Constituem motivo para rescisão do contrato:
>
> I - o não cumprimento de cláusulas contratuais, especificações, projetos ou prazos;
>
> II - o cumprimento irregular de cláusulas contratuais, especificações, projetos e prazos; [...]
>
> VI - a subcontratação total ou parcial do seu objeto, a associação do contratado com outrem, a cessão ou transferência, total ou parcial, bem como a fusão, cisão ou incorporação, não admitidas no edital e no contrato; [...]
>
> VIII - o cometimento reiterado de faltas na sua execução, anotadas na forma do § 1º do art. 67 desta Lei;
>
> Art. 79. A rescisão do contrato poderá ser:
>
> I - determinada por ato unilateral e escrito da Administração, nos casos enumerados nos incisos I a XII e XVII do artigo anterior; [...]

Ademais, é predito nos termos de referência que cabe aplicação de penalidades no caso de descumprimento contratual, nos seguintes termos:

> A licitante e/ou Contratada que não cumprir integralmente com as obrigações assumidas, garantida a prévia defesa, fica sujeita às sanções estabelecidas no Decreto nº 26.851, de 30/5/2006, publicado no DODF nº 103, de 31/5/2006, p. 5 /7, alterado pelos Decretos nos 26.993/2006, de 12/7/2006 e 27.069/2006, de 14 /8/2006 que regula a aplicação de sanções administrativas previstas nas Leis Federais nº 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), conforme **ENCARTE E.**

Registre-se que, de acordo com a Decisão nº 3440/2015 do Tribunal de Contas Especial, a comprovação do cumprimento das exigências contratuais é condição necessária e suficiente para impactar no pagamento das contratadas. Fiscalização, monitoramento e controle são obrigações da Secretaria de Educação visando melhorar a qualidade dos transporte escolar e a evitar irregularidades na execução contratual

Dito isto, nos itens 5.2 a 5.6 serão apresentadas as irregularidades na execução dos contratos de transporte escolar evidenciadas.

Em resposta ao Informativo de Ação de Controle nº 03/2019 – DINCS /COLES/SUBCI/CGDF, de 31/07/2019, a Secretaria de Educação se manifestou por meio do Ofício SEI-GDF nº 86/2019 – SEE/GAB/AESP, de 16/09/2019, informando que:

> Esta Secretaria de Educação, por meio de sua área técnica, qual seja a SIAE, esclarece, conforme acima elencado, sobre a contratação dos serviços de monitoramento que fiscaliza em tempo real todos os percursos realizados, a fim de resguardar a integridade física dos estudantes beneficiários e fiscalizar a execução dos serviços. Como também, salienta que para todas e qualquer irregularidade verificada, é iniciado imediatamente o devido processo legal.

Salienta-se que este ponto de auditoria apenas descreveu as implicações do não cumprimento de cláusulas contratuais, sem a indicação de evidências de auditoria e recomendações.

Por oportuno, cabe ponderar, conforme explicitado no item 2.8, que não se mostra adequada a manifestação da SEE/DF que se utiliza de supostos benefícios de um sistema de monitoramento, cujo contrato não esteja mais vigente e, ainda, que foi evidenciado que sua contratação se demonstrou desvantajosa, ineficiente e antieconômica como justificativa para as recomendações constantes neste Relatório. Não merecendo assim, prosperar a justificativa apresentada.

Causa

Não se aplica.

Consequência

Não se aplica.

Recomendação

Não se aplica.

5.2 - NÃO APRESENTAÇÃO DA DOCUMENTAÇÃO EXIGIDA QUANDO DA ASSINATURA DOS CONTRATOS

Classificação da falha: Grave

Fato

Nos contratos de prestação de serviço de transporte escolar é cláusula contratual a obrigação da contratada apresentar a seguinte documentação relativa aos seus empregados e seus veículos utilizados na prestação do serviço de transporte escolar, no prazo de 5 (cinco) dias úteis, a contar da assinatura do contrato. Trata-se de cláusula referente às "Obrigações e Responsabilidades da Contratada":

> [...]
>
> Apresentar relação contendo a identificação dos veículos, sendo 100 % de sua propriedade, sendo vedada a subcontratação/sublocação, que serão utilizados para prestação dos serviços juntamente com as cópias autenticadas dos certificados de propriedade (Certificado de Registro e Licenciamento de Veículos em nome da Contratada), das apólices de seguro, comprovante de pagamento do IPVA, seguro obrigatório e demais documentos necessários a comprovar a regularidade de cada veículo;
>
> Apresentar à Contratante relação constando nome, função, endereço residencial e telefone dos empregados alocados na prestação dos serviços; comprovante do vínculo empregatício dos empregados relacionados; cópias das Carteiras de Motorista dos prestadores de serviços relacionados e certificados de comprovação da escolaridade exigida de todos os prestadores de serviço;
>
> Os documentos relacionados aos itens **X.2 e X.3**, sem prejuízo de outros relacionados à prestação de serviços, deverão ser entregues à Contratante no prazo de 5 (cinco) dias úteis, contados da assinatura do contrato; [...]
>
> Apresentar, após a assinatura do contrato e previamente à execução dos serviços, AUTORIZAÇÃO DE TRÁFEGO, emitida por órgão responsável do Distrito Federal, conforme preceituam as regras do Código Brasileiro de Trânsito e o Decreto 23.234/2002, sob pena de sofrer as penalidades previstas no Decreto 26.851/2006; [...]

Todavia, não se verificou na maioria dos processos analisados a referida documentação. As contratadas iniciam a prestação do serviço sem a devida demonstração de que cumprem as exigências contratuais e não houve cobrança por parte da Secretaria de Educação para o cumprimento desta cláusula das empresas que não apresentaram a documentação.

Em resposta ao Informativo de Ação de Controle nº 03/2019 – DINCS /COLES/SUBCI/CGDF, de 31/07/2019, a Secretaria de Educação se manifestou por meio do Ofício SEI-GDF nº 86/2019 – SEE/GAB/AESP, de 16/09/2019, contudo, sobre este ponto de auditoria nada foi informado, mantendo, assim, as evidências de auditoria e as recomendações.

Causa

Em 2018 e 2019:

Fiscalização e controle deficientes quanto ao cumprimento de cláusula contratual.

Consequência

Não verificação se a contratada atende aos requisitos do edital.

Recomendação

1) Exigir das contratadas a apresentação da documentação, e de posse das informações, fazer as verificações quanto à regularidade dos veículos e condutores;

2) Instaurar o devido processo administrativo com vistas à aplicação de penalidade por descumprimento de cláusula contratual, garantindo a ampla defesa e o contraditório, nos termos da Lei nº 8.666/1993;

3) Orientar, formalmente o fiscal do contrato, quanto à necessidade de exigir da contratada o cumprimento de todas as cláusulas contratuais, de modo que em caso de descumprimento do dever legal sujeitará o fiscal a responsabilizações.

5.3 - DESCUMPRIMENTO DE REQUISITOS LEGAIS EXIGIDOS PARA O EXERCÍCIO DA FUNÇÃO DE MOTORISTA

Classificação da falha: Grave

Fato

De acordo com o estabelecido pelo art. 138 do Código de Trânsito Brasileiro - CTB, os veículos deverão ser conduzidos por pessoas devidamente habilitadas, devendo satisfazer aos seguintes requisitos:

a. ter idade superior a 21 (vinte e um anos);

b. ser habilitado na categoria “D” ou “E”;

c. não ter cometido nenhuma infração grave ou gravíssima;

d. não ser reincidente em infrações médias durante os 12 (doze) últimos meses;

e. não ter antecedentes criminais;

f. ter sido aprovado em curso especializado, nos termos da regulamentação do CONTRAN;

g. apresentar-se uniformizado, trajando calças compridas, camisa com manga e calçado fechado (o vestuário deverá conter o logotipo da empresa);

h. permanecer devidamente identificado com uso visível de crachá durante a execução dos serviços;

i. portar, durante a condução do veículo, o Registro de Condutor de Veículo de Transporte de Escolares, conferido pelo órgão de fiscalização de trânsito competente;

j. O disposto acima não exclui o cumprimento das exigências de competência municipal, previstas em regulamentos próprios para o transporte de escolares (art. 139 do Código de Trânsito Brasileiro), bem como de quaisquer exigências que venham a ser estabelecidas na legislação durante a vigência do contrato.

Tem-se que esta previsão é constante dos termos de referência das contratações de prestação de serviço de transporte escolar.

Cumpre informar que foi solicitado ao Departamento de Trânsito do Distrito Federal – DetranDF, por meio de Solicitação de Informação, verificar a regularidade dos condutores que prestam serviço de transporte escolar à Secretaria de Educação quanto: à habilitação, à categoria de CNH, à validade da CNH, à pontuação, ao processo administrativo, vida pregressa e suspensão do direito de dirigir. Salienta-se que por meio do Despacho SEI-GDF DETRAN/DG/DIRTEC, de 11/07/2019, (Doc. SEI/GDF 25130436 – Processo nº 480-00002160/2019-38) foi disponibilizado o resultado da consulta.

Deste exame, constatou-se que os seguintes condutores descumprem a legislação de trânsito por estarem com a Carteira Nacional de Habilitação - CNH vencida. Segundo dispõe o art. 162 do CTB, dirigir veículo com CNH vencida há mais de 30 dias, configura infração gravíssima, passível de multa, recolhimento da CNH e retenção do veículo até a apresentação de condutor habilitado:

1. ********** (CPF: **********) – validade da CNH 20/05/2019;
2. ********** (CPF: **********) – validade da CNH 18/06/2019;
3. ********** (CPF: **********) – validade da CNH 01/07/2019;
4. ********** (CPF: **********) – validade da CNH 30/06/2019;

5. ********** (CPF: **********) – validade da CNH 11/06/2019;

6. ********** (CPF: **********) – validade da CNH 25/06/2019;

7. ********** (CPF: **********) – validade da CNH 19/04/2019;

8. ********** (CPF: **********) – validade da CNH 03/06/2019.

Outra constatação foi em relação ao cometimento de infrações nos últimos 18 meses, a saber:

NOME	CPF	INFRAÇÕES COMETIDAS NOS ÚLTIMOS 18 MESES
**********	**********	Média:03 Grave:01 Gravíssima: 02
**********	**********	Gravíssima:01
**********	**********	Grave:01
**********	**********	Gravíssima:01
**********	**********	Grave:01
**********	**********	Grave:01
**********	**********	Gravíssima:01
**********	**********	Gravíssima:01
**********	**********	Gravíssima:01
**********	**********	Média:04 Grave:01
**********	**********	Gravíssima:01
**********	**********	Grave:01
**********	**********	Média:02 Grave:02
**********	**********	Grave:01
**********	**********	Grave:01
**********	**********	Gravíssima:01
**********	**********	Gravíssima:01
**********	**********	Média:03 Gravíssima:02
**********	**********	Grave:01 Gravíssima:02

NOME	CPF	INFRAÇÕES COMETIDAS NOS ÚLTIMOS 18 MESES
**********	**********	Grave:01 Gravíssima:01
**********	**********	Grave:01
**********	**********	Média:05 Grave:02 Gravíssima:01
**********	**********	Grave:01
**********	**********	Grave:01
**********	**********	Grave:01
**********	**********	Grave:01
**********	**********	Grave:02
**********	**********	Gravíssima:01
**********	**********	Média:03 Grave:01
**********	**********	Grave:02
**********	**********	Gravíssima:02
**********	**********	Gravíssima:02
**********	**********	Grave:02
**********	**********	Média:03
**********	**********	Grave:01
**********	**********	Média:05 Gravíssima:01
**********	**********	Média:02 Gravíssima:01
**********	**********	Gravíssima:01
**********	**********	Média:02
**********	**********	Gravíssima:01
**********	**********	Gravíssima:01
**********	**********	Grave:01
**********	**********	Gravíssima:01
**********	**********	Grave:01 Gravíssima:01
**********	**********	Gravíssima:01
**********	**********	Gravíssima:03
**********	**********	Gravíssima:01
**********	**********	Gravíssima:01
**********	**********	Média:02 Gravíssima:01
**********	**********	Média:02 Grave:01 Gravíssima:01
**********	**********	Grave:01
**********	**********	Grave:01

NOME	CPF	INFRAÇÕES COMETIDAS NOS ÚLTIMOS 18 MESES
**********	**********	Gravissima:01
**********	**********	Média:02 Grave:01
**********	**********	Gravissima:01
**********	**********	Média:03
**********	**********	Grave:01
**********	**********	Gravissima:02
**********	**********	Grave:01
**********	**********	Grave:01
**********	**********	Grave:01
**********	**********	Média:02
**********	**********	Gravissima:01
**********	**********	Gravissima:01
**********	**********	Gravissima:01
**********	**********	Gravissima:01
**********	**********	Gravissima:01
**********	**********	Grave:01
**********	**********	Grave:01
**********	**********	Grave:01
**********	**********	Gravissima:01
**********	**********	Grave:01 Gravissima:01
**********	**********	Grave:01
**********	**********	Média:03
**********	**********	Grave:01
**********	**********	Gravissima:01
**********	**********	Grave:01
**********	**********	Grave:01
**********	**********	Grave:01
**********	**********	Média:03
**********	**********	Gravissima:01
**********	**********	Grave:01
**********	**********	Gravissima:01
**********	**********	Grave:01 Gravissima:01
**********	**********	Média:09 Grave:04 Gravissima:02

NOME	CPF	INFRAÇÕES COMETIDAS NOS ÚLTIMOS 18 MESES
**********	**********	Grave:01

No que tange à verificação se o motorista possui ou não antecedentes criminais, apurou-se que não é realizada pela Secretaria de Educação.

A propósito, cabe mencionar que a relação com as constatações das irregularidades apontadas pelo Detran DF foi repassada à Gerência de Acompanhamento e Fiscalização do Transporte Escolar – GFIST, para notificação das empresas e providências cabíveis, devendo, ainda, solicitar às contratadas a comprovação da regularidade dos condutores cujo documento de habilitação não esteja sob a jurisdição do Detran DF e atentar para o prazo de validade das Carteiras Nacionais de Habilitação, requerendo das empresas a comprovação da renovação e regularização.

Registre-se que, no dia 03/06/2019, em visita realizada à escola CEF Nova Betânia, pertencente à CRE São Sebastião, constatou-se que um motorista da empresa Pollo mostrava sinais de embriaguez, sendo o fato relatado ao executor do contrato e à encarregada da empresa que procedeu à substituição do motorista. De acordo com as Disposições sobre a Execução do Contrato – DEC, ENCARTE A, anexo aos termos de referências, cabe à contratada, nos termos do item 6.4 “Gerenciar e manter perfis dos profissionais adequados aos serviços e ao contrato;” . Adicionalmente, pelo questionário aplicado aos alunos foi apurado que há motorista utilizando celular enquanto dirige. Assim, cabe os executores dos contratos notificarem as empresas para que orientem os seus funcionários quanto às proibições de dirigir embriagado ou falando ao celular, em respeito à legislação de trânsito, sob pena de aplicação de sanção prevista em contrato.

Pelo exposto, verificou-se que a fiscalização e os controles necessitam ser melhorados a fim de evitar que condutores com Carteira Nacional de Habilitação vencida ou que tenham cometido infrações graves, gravíssimas ou sejam reincidentes das médias dirijam os veículos do transporte público escolar, pois a falta ou deficiência na fiscalização sujeita a Administração Pública a responsabilização solidária.

Em resposta ao Informativo de Ação de Controle nº 03/2019 – DINCS /COLES/SUBCI/CGDF, de 31/07/2019, a Secretaria de Educação se manifestou por meio do Ofício SEI-GDF nº 86/2019 – SEE/GAB/AESP, de 16/09/2019, informando que:

> O Gabinete da SEE/DF irá proceder junto à SIAE para que sejam efetuadas as notificações das contratadas com relação aos motoristas.
>
> Esta Secretaria, através da Gerência de Acompanhamento e Fiscalização do Transporte Escolar - GFIST, juntamente ao executor do contrato, efetiva a fiscalização tanto dos veículos como de toda a documentação pertinente, a cada 06 (seis) meses e sempre que necessário, considerando o estabelecido no Edital de Licitação.

Tem-se a considerar que apesar de a Gerência de Acompanhamento e Fiscalização do Transporte Escolar – GFIST realizar fiscalização a cada seis meses, não se mostra suficiente para elidir as ilegalidades e irregularidades apontadas. Vários itens não são verificados quando destas fiscalizações, a exemplo dos antecedentes criminais, da pontuação relacionadas às multas dos motoristas, bem como o cometimento de infrações.

Assim, deve-se aprimorar o processo, com o estabelecimento de controles e fiscalizações eficazes e mecanismos de cobrança das empresas prestadoras do serviço, com a fixação de prazo para correção das irregularidades e ilegalidades, sob pena de aplicação de penalidades.

Causa

Em 2018 e 2019:

Fiscalização e controle deficientes quanto ao cumprimento de cláusulas contratuais.

Consequência

Condutores que não preenchem os requisitos legais para dirigir, conduzindo o veículo do transporte público escolar;

Possível responsabilização da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal por permitir que motoristas que não preenchem os requisitos para a condução do transporte escolar prestem o serviço, devido a ineficiência da fiscalização;

Risco de acidentes e à integridade física dos alunos transportados.

Recomendação

1) Exigir, periodicamente, das contratadas a apresentação da documentação comprovando a regularidade dos condutores (habilitação, categoria de CNH, validade da CNH, pontuação, suspensão do direito de dirigir e antecedentes criminais);

2) Notificar as contratadas quanto à regularização das pendências apontadas, com a indicação de prazo para cumprimento;

3) Instaurar o devido processo administrativo com vistas à aplicação de penalidade por descumprimento de cláusula contratual, garantindo a ampla defesa e o contraditório, nos termos da Lei nº 8.666/1993;

4) Estabelecer cronogramas periódicos de fiscalização nas escolas, nos trajetos e nas garagens;

5) Orientar, formalmente o fiscal do contrato, quanto à necessidade de exigir da contratada o cumprimento de todas as cláusulas contratuais, de modo que em caso de descumprimento do dever legal sujeitará o fiscal a responsabilizações.

5.4 - IRREGULARIDADES DOS VEÍCULOS UTILIZADOS NA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO DE TRANSPORTE ESCOLAR

Classificação da falha: Grave

Fato

Em relação à verificação da regularidade dos veículos utilizados no serviço de transporte escolar, foi solicitado ao Departamento de Trânsito do Distrito Federal - Detran DF, por meio de Solicitação de Informação. O resultado da consulta foi disponibilizado pelo Despacho SEI-GDF DETRAN/DG/DIRTEC, de 11/07/2019, (Doc. SEI/GDF 25130436 – Processo nº 480-00002160/2019-38).

Constatou-se que os veículos abaixo estão com o licenciamento vencido. É cediço que é obrigação do proprietário do veículo estar em dia com a documentação. O não cumprimento sujeita o proprietário a ser multado, conforme CTB.

PLACA	PROPRIETÁRIO	CNPJ	SITUAÇÃO LICENCIAMENTO
JKP4787	SECRETARIA DE EDUCACAO DO DF	00394676000107	Licenciado até Setembro de 2018
JKP4947	SECRETARIA DE EDUCACAO DO DF	00394676000107	Licenciado até Setembro de 2018
LSJ2979	POLLO VIAGENS E TRANSPORTE LTDA ME	02374243000115	Licenciado até Setembro de 2018

Além disso, verificou-se que os veículos das placas abaixo não pertencem ao DF e, por isso, não foi possível que o Detran DF realizasse as consultas. Tem-se que, em regra, os contratados devem ser proprietários dos veículos utilizados no transporte escolar. Assim, cabe à Gerência de Acompanhamento e Fiscalização do Transporte Escolar – GFIST notificar as empresas com vistas à regularização da impropriedade.

ECM5211	KXU6272	LTL5A18
EMC5447	KYV3305	LTQ2784
GVT8918	KYV3306	NKU4139
JHP4427	KYV3307	NKU4369
JHZ7644	LKZ5328	NKU8769
KQW6104	LLB6143	NOQ2483
KQY1498	LPL8021	NVS3630
KRA5H17	LPL8032	PGA2786
KWD3847	LPN6506	
KWR8785	LRW2944	

Por oportuno, cabe mencionar que a relação com as constatações das irregularidades apontadas pelo Detran DF foi repassada à Gerência de Acompanhamento e Fiscalização do Transporte Escolar – GFIST, para notificação das empresas e providências cabíveis.

Outro ponto a ser destacado é a permissão de subcontratação/sublocação de veículos utilizados na prestação do serviço. Sabe-se que os contratos administrativos são tidos como *intuitu personae*, isto é, a pessoa do contratado é considerada como elemento determinante para se firmar a avença. Nesse sentido, o contratado, ao vencer a licitação, provou satisfazer todas as exigências da Administração Pública e, por isso, ele e somente ele deverá executar o objeto licitado, como regra. Porém, a Lei nº 8.666/1993 preceitua sobre a possibilidade de subcontratação, nos termos do art. 72: "O contratado, na execução do contrato, sem prejuízo das responsabilidades contratuais e legais, poderá subcontratar partes da obra, serviço ou fornecimento, até o limite admitido, em cada caso, pela Administração".

Sobre a matéria, o ACÓRDÃO Nº 3618/2013 - TCU - 1ª Câmara do Tribunal de Contas da União – TCU veda expressamente a possibilidade de subcontratação, ainda que parcial nos contratos de transporte escolar.

No mesmo sentido, o Acórdão nº 834/2014 – Plenário - TCU, aduz que "A subcontratação deve ser tratada como exceção. Só é admitida a subcontratação parcial e, ainda assim, desde que demonstrada a inviabilidade técnico-econômica da execução integral do objeto por parte da contratada, e que haja autorização formal do contratante". E, continua:

> [...]
>
> 25. Especificamente em relação à subcontratação integral dos serviços de transporte escolar, vê-se que tal providência ocorreu em integral ofensa aos ditames legais que tratam da espécie e à sólida jurisprudência do TCU, segundo a qual a **subcontratação só é admitida parcialmente e em casos excepcionais, sob pena de desconfigurar por completo o processo de escolha**. (grifou-se)
>
> 26. De acordo com o art. 72 c/c o art. 78, VI, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a subcontratação deve ser tratada como exceção, de tal modo que a jurisprudência do TCU só tem admitido, em regra, a subcontratação parcial e, ainda assim, quando não se mostrar viável sob a ótica técnico-econômica a

> execução integral do objeto por parte da contratada e desde que tenha havido autorização formal do ente contratante (v.g. Acórdão 1.151/2011-2ª Câmara e Acórdão 3.378/2012-Plenário).
>
> [...]

Como visto, há entendimento jurisprudencial do TCU sobre a proibição de se permitir a subcontratação nos contratos de prestação de serviço de transporte público escolar por ofender ao princípio da legalidade. Além disso, o licitante quando participa do certame licitatório tem que demonstrar capacidade técnica de executar o objeto na sua totalidade, do contrário, não deveria ter sido habilitado.

No âmbito da Secretaria de Educação do Distrito Federal, verificou-se que não há coerência na elaboração dos termos de referência, tendo em vista que para contratação de transporte escolar para algumas CRE's é permitida a subcontratação /sublocação de 30% da frota da contratada, por exemplo, os Processos n^{os} 080-00112963 /2018-02, 080-00051492/2018-41 e 080-00001732/2019-47. Já em outras contratações exige-se que os veículos sejam 100% de propriedade da contratada, a exemplo dos Processos n^{os} 080-00047117/2019-87 e 080-00001874/2019-12. Salienta-se que não se tem justificativas para ora se permitir e ora não se permitir a subcontratação/sublocação.

Em decorrência dessas inconstâncias nos permissivos constatou-se que vários veículos pertencem a terceiros, ou seja, não são de propriedade da empresa contratada. Assim, deve a Secretaria de Educação adequar a elaboração dos termos de referência em conformidade com o entendimento do TCU, ainda mais que se utiliza recursos federais para o custeio do transporte escolar.

Em resposta ao Informativo de Ação de Controle nº 03/2019 – DINCS /COLES/SUBCI/CGDF, de 31/07/2019, a Secretaria de Educação se manifestou por meio do Ofício SEI-GDF nº 86/2019 – SEE/GAB/AESP, de 16/09/2019, contudo, sobre este ponto de auditoria nada foi informado, mantendo, assim, as evidências de auditoria e as recomendações.

Causa

Em 2018 e 2019:

Fiscalização e controle deficientes quanto ao descumprimento de cláusulas contratuais;

Inadequação do Termo de Referência.

Consequência

Violação ao princípio da legalidade;

Veículos de proprietários diversos sendo utilizado na prestação do serviço de transporte público escolar.

Recomendação

1) Retirar dos termos de referência a possibilidade de subcontratação /sublocação de veículos, devendo ser a frota 100% de propriedade do contratado;

2) Exigir, periodicamente, das contratadas a apresentação da documentação comprovando a regularidade dos veículos;

3) Instaurar o devido processo administrativo com vistas à aplicação de penalidade por descumprimento de cláusula contratual, garantindo a ampla defesa e o contraditório, nos termos da Lei nº 8.666/1993;

4) Notificar as contratadas quanto à necessidade de regularização das pendências apontadas, com a indicação de prazo para cumprimento;

5) Orientar, formalmente o fiscal do contrato, quanto à necessidade de exigir da contratada o cumprimento de todas as cláusulas contratuais, de modo que em caso de descumprimento do dever legal sujeitará o fiscal a responsabilizações.

5.5 - DIVERSAS IRREGULARIDADES NA EXECUÇÃO CONTRATUAL

Classificação da falha: Grave

Fato

Evidenciou-se nas visitas realizadas nas garagens das empresas contratadas para prestarem serviço de transporte escolar, bem como quando da fiscalização nos ônibus de transporte escolar que os motoristas e monitores de várias empresas não utilizavam o crachá de identificação e, também, se verificou o não uso do uniforme. A mesma constatação pode ser confirmada nas respostas do questionário aplicado aos alunos.

De acordo com os termos de referência das contratações de transporte escolar tanto o motorista como o monitor devem "permanecer devidamente identificado durante a execução dos serviços, e **com uso visível de crachá**" (grifou-se). Além disso, devem se apresentar uniformizados. Estas previsões constam nos instrumentos convocatórios e nos contratos assinados.

Outra evidência foi em relação à superlotação dos veículos, pois tem-se que é obrigação da contratada "**transportar os alunos exclusivamente sentados e em assento de passageiro**, usando obrigatoriamente cinto de segurança, **não sendo permitida a permanência de alunos em pé**;" (grifou-se), conforme previsão nos termos de referência, nos instrumentos convocatórios e nos contratos firmados.

Nas fiscalizações realizadas observou-se que há sim alunos sendo transportados em pé, a exemplo da CRE Guará (Escola na Estrutural) em que se contou 64 alunos desembarcando e se teve a informação da monitora que, naquele dia, 15 estudantes tinham faltado, CRE Sobradinho (Escola Queima Lençol) em que se contou num ônibus o desembarque de 90 alunos e de outro 70. Ressalta-se que muitos alunos responderam o questionário indicando já terem sido transportados em pé e, por conseguinte, sem o uso cinto de segurança.

Sobre a não utilização do cinto de segurança, também se constatou nas fiscalizações realizadas. Tendo aluno me indagado se "agora tem que usar o cinto", além do que, vários alunos responderam não fazer uso do cinto quando são transportados. É obrigação da contratada "**transportar os alunos exclusivamente sentados e em assento de passageiro, usando obrigatoriamente cinto de segurança**, não sendo permitida a permanência de alunos em pé;" (grifou-se) e, ainda, "verificar a utilização de cintos de segurança por parte dos alunos e garantir a acomodação e permanência dos mesmos em

assentos individuais;". Entretanto, como dito, nas fiscalizações realizadas nos ônibus foi possível verificar que esta não é prática adotada por todos os alunos e nem exigida pelos monitores.

Houve, também, constatação de que os monitores não realizam o registro da frequência diariamente e de forma adequada. Consta como obrigação da contratada "registrar a frequência diária dos alunos mediante listagem que deverá ser compilada e encaminhada ao executor do contrato;". E, ainda, de acordo com as Disposições sobre a Execução do Contrato – DEC, ENCARTE A, anexo aos termos de referências, cabe à contratada, nos termos do item 6.5, "Executar os serviços com qualidade e segurança, mantendo os registros das ocorrências e das frequências diárias;".

Porém, foram verificadas várias irregularidades neste controle, uma vez que os monitores nem sempre fazem o preenchimento adequado e no momento de embarque das crianças. Por vezes, o preenchimento é feito *a posteriori* contando com a "boa" memória do monitor ou, ainda, em meios não oficiais como cadernos, folhas avulsas de cadernos, agendas, celulares ou, ainda, o monitor realiza ao mesmo tempo o preenchimento da ida e da volta sob o argumento de que os alunos sempre fazem o trajeto de volta. Não raro tem aluno esquecido nas escolas.

Além disso, verificou-se que nem sempre a Secretaria de Educação disponibiliza a listagem de frequência, de modo que os alunos ficam dias sendo transportados sem o devido controle da frequência, a não ser que o monitor adote meios não oficiais como dito. Assim, compete à SEEDF promover a padronização dos procedimentos com vistas que as listagens de frequência do mês subsequente sejam entregues à contratada antes do fim do mês. E, ainda, cabe aos executores notificarem as empresas contratadas para orientarem os seus monitores quanto à forma adequada de preenchimento da frequência.

Constatou-se, ainda, quando da fiscalização nos ônibus de transporte escolar na Escola Myriam Ervilha, pertencente à CRE Recanto das Emas, no dia 04/06/2019, que alguns ônibus fizeram várias viagens de curta distância, observada pela rapidez com que iam e voltavam com os alunos. Conforme termo de referência é proibido o reaproveitamento de veículo no mesmo turno, salvo viagens previamente autorizadas pela Contratante.

Quanto à conservação e limpeza dos veículos utilizados no transporte público escolar, tem-se que, segundo consta nos termos de referência, nos instrumentos convocatórios e nos contratos firmados é obrigação da contratada "manter os veículos em bom estado de conservação/limpeza, adequados ao transporte escolar e em consonância com as normas de segurança estabelecidas em legislação própria, citadas neste Termo de Referência;", e, ainda, "zelar pela higiene do veículo durante o período de transporte dos alunos;".

No entanto, evidenciou-se que vários ônibus estavam sujos, contrariando assim, cláusula contratual. Além disso, para ilustrar, numa fiscalização no ônibus da empresa Transmonici que presta serviço em Samambaia a monitora informou que os próprios alunos traziam consigo um "paninho" para que fizessem a limpeza dos assentos do veículo. Corrobora com esta evidência, as respostas dos alunos no questionário aplicado, pois quase a unanimidade pontuou a sujeira como um dos maiores problemas no transporte escolar.

Em suma, a partir das respostas dos alunos no questionário aplicado verificou-se que, além das irregularidades apontadas acima, os veículos costumam a dar defeitos por serem mais velhos, gerando atrasos na chegada dos estudantes às escolas. Ser comum a prática da "carona", isto é, transportar pessoas não autorizadas, a exemplo de professores, servidores das escolas e outras pessoas sem vínculo escolar, considerando que, conforme cláusula contratual, o transporte escolar é para uso exclusivo de alunos, como regra.

Por último, constatou-se que é regular a prestação do serviço de transporte público escolar na visão dos alunos, conforme respostas do questionário, considerando os quesitos conforto, segurança, tempo de deslocamento, higiene, cortesia dos profissionais (motorista e monitor), pontualidade, regularidade, identificação visual e conservação.

Diante do apresentado, cabe à Secretaria de Educação notificar as empresas quanto às irregularidades apontadas, para providências. Além de melhorar os seus controles e fiscalização visando a não ocorrência dos constantes descumprimentos de cláusulas contratuais. E, ainda, manualizar os procedimentos, padronizando-os, a exemplo da confecção das listas de frequências de forma tempestiva.

Em resposta ao Informativo de Ação de Controle nº 03/2019 – DINCS /COLES/SUBCI/CGDF, de 31/07/2019, a Secretaria de Educação se manifestou por meio do Ofício SEI-GDF nº 86/2019 – SEE/GAB/AESP, de 16/09/2019, informando que "O Gabinete da SEE/DF irá proceder junto à SIAE, para que sejam efetuadas as notificações das contratadas com relação aos veículos, motoristas, monitores e demais responsáveis". Pelo fato de a Secretaria de Educação não ter se pronunciado acerca das evidências relatadas, mantêm-se estas e as recomendações.

Causa

Em 2018 e 2019:

Não disponibilização tempestiva das listas de frequência;

Fiscalização e controle deficientes quando ao cumprimento de cláusulas contratuais.

Consequência

Má prestação do serviço de transporte público escolar;

Baixa qualidade da prestação do serviço de transporte escolar;

Controle precário das frequências dos alunos beneficiados pelo transporte público escolar;

Superlotação dos veículos, gerando insegurança no transporte dos alunos.

Recomendação

1) Notificar as contratadas quanto à regularização das pendências apontadas, com a indicação de prazo para cumprimento;

2) Estabelecer cronogramas periódicos de fiscalização nas escolas, nos trajetos e nas garagens;

3) Instaurar o devido processo administrativo com vistas à aplicação de penalidade por descumprimento de cláusula contratual, garantindo a ampla defesa e o contraditório, nos termos da Lei nº 8.666/1993;

4) Orientar, formalmente o fiscal do contrato, quanto à necessidade de exigir da contratada o cumprimento de todas as cláusulas contratuais, de modo que em caso de descumprimento do dever legal sujeitará o fiscal a responsabilizações.

5.6 - SUBCONTRATAÇÃO DA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO DE TRANSPORTE ESCOLAR

Classificação da falha: Grave

Fato

Evidenciou-se em visita, *in loco,* à garagem da empresa Transmonici Transporte e Turismo Ltda. – ME, CNPJ nº 09.169.349/0001-26, no dia 05/06/2019, que apesar de ser a empresa contratada para prestar serviço de transporte escolar na CRE Samambaia, a gestão do contrato é realizado pela empresa Pollo Viagens e Transportes Ltda., CNPJ nº 02.374.243/0001-15, ou seja, a manutenção e guarda dos veículos corre por conta da Pollo. Na verdade toda tratativa sobre o contrato era realizada com a funcionária da empresa Pollo (**********), conforme evidenciado, pois, assim que saímos da garagem da empresa Transmonici nos dirigimos à garagem da empresa Pollo, sendo recebidos pela Sra. **********, que de pronto nos questionou sobre a fiscalização realizada nas escolas e nos veículos, o que causou estranheza, uma vez que a empresa Pollo não mais era a detentora do contrato de prestação de serviço. Após explanação da executora do contrato sobre as irregularidades encontradas, a Sra. **********se pronunciou dizendo que tomaria as providências para resolução dos problemas apontados. Baseado nisso, questionei o porquê a empresa Pollo resolveria as irregularidades se não era a contratada para a prestação do serviço, tendo a Sra. ********** respondido que eles davam apoio às Transmonici. Salienta-se que a empresa Pollo era quem prestava anteriormente o serviço de transporte escolar à CRE Samambaia.

A partir da constatação acima, a executora do contrato encaminhou o OFÍCIO n° 13/2019 — UNIAE/SAM, de 06/06/2019 (Doc. SEI/GDF 23630508), solicitando esclarecimentos da empresa Transmonici, nos seguintes termos:

> Senhor Administrador,
>
> Informamos que, no dia cinco deste mês, esta UNIAE junto com a Gerência de Acompanhamento e Fiscalização do Transporte Escolar — GFIST — acompanhou a Auditora de Controle Interno do Distrito Federal ********** em visita às Unidades Escolares atendidas pelo serviço de transporte escolar locado pela SEEDF.
>
> Durante a visita foram feitos questionamentos às equipes gestoras e aos estudantes usuários do transporte referentes à prestação do serviço, e foram vistoriados alguns ônibus. Com isso, constatou-se:
>
> Alguns estudantes que utilizam o ônibus do percurso N.3.1vIN afirmaram não ser aquele o veículo usado para transportá-los. Reclamaram que o ônibus é velho, não tem cinto de segurança em todos os assentos, o assoalho do ônibus contém buracos.
>
> Os estudantes, de modo geral, relatam que os motoristas costumam fornecer carona, com isso causando superlotação nos ônibus que tem por finalidade o uso exclusivo dos estudantes, e a maior queixa dos alunos foi referente à falta de limpeza no interior dos veículos.
>
> A Auditora questionou sobre a utilização da frequência por parte dos monitores e verificou no momento da inspeção que nenhum deles fazia o uso da mesma. Verificou que os ônibus estavam bastante sujos com alguns assentos sem condição de uso, que os cintos de segurança estavam sujos e folgados nos alunos menores.
>
> Ao visitar a empresa Trans Monici a Auditora ********** foi recebida pelo Sr. **********, no portão de entrada do local, sendo informada que ali são exercidas prioritariamente as atividades voltadas ao turismo e que as atividades voltadas ao serviço de transporte escolar, a gestão administrativa e a manutenção dos veículos, são realizadas em sinergia com a empresa Pollo Viagens e Transporte Ltda o que causou estranheza.
>
> Solicitamos manifestação, no prazo máximo de 24 (vinte e quatro) horas, a respeito dos fatos supracitados.

Em 10/06/2019, a empresa Transmonici apresentou a seguinte resposta:

> A empresa TRANSMONICI TRANSPORTES E TURISMO LTDA, inscrito no CNPJ n° 09.169.349/0001-26 por intermédio de seu representante legal o(a) Senhor **********, portador(a) do RG n° ********** e do CPF no ********** vem através desta informar-lhes que os veículos utilizados no transporte escolar no Contrato Emergencial n° 04-2019 são os mesmo conforme relação de veículos passada a GFIST, podendo sim serem substituídos conforme necessidades.

> Quanto a idade dos veículos estão todos de acordo com exigências contratuais e autorizados pelo Detran-DF e vistoriados pela GFIST, e todos com vistorias semestrais em dia.
>
> Em relação à carona não seria bem carona e sim alguns alunos do CEF 427 que não tem autorização para o transporte, os mesmos adentravam no ônibus e seguiam até o colégio, caso esse já resolvido.
>
> Em relação a cintos de segurança e bancos rasgados já está sendo providenciada a conferência e substituição do que realmente estiver danificado, quanto a limpeza interna de alguns veículos que trafegam em estradas de chão muita das vezes com trechos superiores a 30 Km, onde os mesmos entram limpos e saem sujos, devido a lama no período de chuvas e poeira no período de seca porém diariamente são limpos, e todos os monitores já foram orientados a darem atenção especial na limpeza interna desses veículos.
>
> Em relação às listas de frequência todos já foram orientados e estão em posse das mesmas.
>
> Em relação a informação prestada pelo senhor ********** sobre a parceria com a empresa Pollo Viagens, esclarecemos que esta empresa possui garagem própria, localizada na ADE Conjunto 13 Lote 32 — Samambaia, porém o espaço físico é insuficiente para mais 10 (dez) veículos que são utilizados no referido contrato, na qual fizemos o contato e parceria com a empresa Pollo Viagens, ex detentora do contrato anterior no mesmo setor para que nos cedesse espaço físico para manutenção, lavagem, limpeza e apoio, o que nos possibilitou executar os serviços nos patamares de preços ora praticados. Pois em 06 (seis) meses a remuneração dos investimentos em infraestrutura de garagem inviabilizaria a prestação dos serviços no preço ofertado por esta empresa.

Cabe mencionar que apesar da resposta ter sido assinada pelo representante legal da empresa Transmonici, segundo informações de servidores da SEE/DF, foi o Sr. ********** proprietário da empresa Pollo quem fez a entrega do documento na CRE Samambaia.

Ao que tudo indica, está ocorrendo uma subcontratação da prestação do serviço de transporte escolar, infringindo, assim, cláusula contratual, uma vez que não há previsão e permissão para sua prática. Reforça este entendimento a resposta ofertada, em tese, pela empresa Transmonici. Se ela não possui condições de executar o contrato, nem deveria ter participado do certame. O fato de a contratação ser emergencial não é justificativa para realizar a subcontratação.

Diante dessa constatação, foi solicitado a todos executores a apresentação de documento produzido pelas empresas contratadas, indicando os seus prepostos para a

condução da execução contratual. Verificou-se que, os documentos encaminhados tinham data posterior à Solicitação de Informação, ou seja, as empresas não indicaram, formalmente, os seus prepostos.

Desse modo, é evidente que não há o devido cuidado dos executores em verificar se aquele com quem se está tratado da execução do contrato é realmente o preposto legal da empresa contratada. Não é razoável aceitar esse tipo de postura. Ressalta-se que, em função do constado, orientou-se aos servidores da SEE/DF a não mais fazer qualquer tratativa do contrato com a Sra. **********ou qualquer outro funcionário da empresa Pollo.

De acordo com o art. 78, VI da Lei de Licitações, é motivo para rescisão unilateral a subcontratação total ou parcial do objeto não prevista no edital e no contrato. A situação ora analisada se enquadra nesta situação, devendo a Secretaria de Educação instaurar o devido processo administrativo contra a empresa, assegurando a ampla defesa e o contraditório. A Secretaria de Educação deve promover, periodicamente, capacitação e treinamento aos executores com a finalidade de melhorar o acompanhamento e fiscalização da execução contratual.

Em resposta ao Informativo de Ação de Controle nº 03/2019 – DINCS /COLES/SUBCI/CGDF, de 31/07/2019, a Secretaria de Educação se manifestou por meio do Ofício SEI-GDF nº 86/2019 – SEE/GAB/AESP, de 16/09/2019, informando que "Respostas já contempladas em manifestações dos itens anteriores".

Cabe consignar que no processo de contratação emergencial a empresa Transmonici Transporte e Turismo Ltda. – ME apenas emprestou o seu nome para que a empresa Pollo Viagens e Transportes Ltda. explorasse de fato a prestação do serviço de transporte escolar em Samambaia. Trata-se de conduta que viola o item 9.13 do Edital de Dispensa de Licitação, Doc. SEI/GDF 17649900, segundo o qual prescreve que a "Contratada não poderá subcontratar os serviços". Tem-se que a transgressão aos princípios que regem a Administração Pública caracteriza Ato de Improbidade Administrativa tipificado no art. 11 da Lei nº 8.429/1992.

Ao que tudo indica a empresa Transmonici Transporte e Turismo Ltda. – ME era sabedora de que não tinha a infraestrutura necessária para a prestação do serviço e, para isso, necessitaria que outra empresa realizasse as atividades de manutenção, lavagem

e limpeza dos veículos, além da cessão do espaço físico. Contudo, constatou-se que a empresa Pollo também realizava a gestão administrativa do contrato.

Assim, mantêm-se as evidências de auditoria relatadas e as recomendações.

Causa

Em 2018 e 2019:

Despreparo dos executores de contrato;

Fiscalização e controles deficientes.

Consequência

Subcontratação/sublocação da prestação do serviço sem permissão contratual;

Falhas no acompanhamento da execução contratual;

Potencial prejuízo ao erário.

Recomendação

1) Promover a capacitação e treinamento dos executores de contrato quanto à necessidade de cumprimento das obrigações assumidas pela contratada durante a vigência do contrato;

2) Instaurar o devido processo administrativo com vistas à aplicação de penalidade e, se for o caso, proceder à rescisão unilateral contratual por descumprimento de cláusula contratual, garantindo a ampla defesa e o contraditório, nos termos da Lei nº 8.666/1993.

6. A Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal realiza fiscalização dos contratos de prestação de serviço de transporte público escolar de forma adequada e suficiente?

6.1 - FISCALIZAÇÃO E CONTROLES DEFICIENTES

Classificação da falha: Grave

Fato

Compete ao Poder Público fiscalizar e acompanhar a prestação dos serviços contratados, em todas as etapas da execução e de forma regular. Neste sentido, há previsão no termo de referência que:

> O acompanhamento e a fiscalização da execução do contrato serão exercidos por representante da Contratante especialmente designado, na forma dos arts. 67 e 73 da Lei nº 8.666/93 e do art. 6º do Decreto nº 2.271/97, com vistas à verificação da conformidade da prestação dos serviços e da alocação dos recursos necessários, de forma a assegurar o perfeito cumprimento da execução do contrato e, ainda, as atribuições previstas nas Normas de Execução Orçamentária, Financeira e Contábil, a ser publicada no Diário Oficial do Distrito Federal - DODF.

Verificou-se que o Tribunal de Contas do Distrito Federal, em 2015, Processo nº 1306/15, apontou como evidência de auditoria que "A SEDF não fiscaliza sistematicamente a prestação do serviço de transporte escolar", cabendo destacar:

> 137. A SEDF deve fiscalizar, tempestivamente, a prestação dos serviços de transporte escolar durante toda a execução do contrato, de forma a aferir a adequação dos serviços prestados às condições, quantidades e especificações que foram previamente autorizadas, bem como confirmar o cumprimento das demais exigências contratuais.
>
> 138. Quanto às atividades de fiscalização, a CTRANS informou possuir apenas cronograma de vistorias, as quais são realizadas nas garagens das empresas contratadas. Reconheceu, também, realizar fiscalização tão-só em caso de reclamações e denúncias. Ainda no concernente a ações planejadas de fiscalização da prestação do serviço, cumpre destacar que nenhuma das catorze CREs possui cronograma de fiscalização.
>
> 139. Em consequência desse modelo de atuação, a quase totalidade dos relatórios disponibilizados pela CTRANS à equipe de auditoria tratam apenas de vistorias de veículos, realizadas principalmente no início dos semestres letivos, nas garagens das empresas.
>
> 140. Após o exame de tais relatórios, não foram constatadas ações de fiscalização sobre a qualidade do serviço oferecido, nem do cumprimento de itinerários, de normas de segurança e das demais exigências contratuais durante o cumprimento de itinerários, embarque e desembarque dos alunos transportados.
>
> 141. A quase totalidade das CREs reconheceu não fiscalizar o cumprimento dos serviços de transporte escolar, apesar de os executores dos contratos ficarem nessas Regionais de Ensino. Esses executores limitam-se a atuar de forma reativa, em resposta a reclamações e denúncias. Nas CREs do PP/Cruzeiro, do

> Paranoá, de Santa Maria, de São Sebastião e de Sobradinho, os executores de contrato admitiram que a fiscalização fica exclusivamente a cargo da CTRANS.
>
> 142. Da mesma forma, também as escolas não realizam fiscalização do transporte escolar, seja por falta de competência, seja por falta de recursos.
>
> 143. Não há, portanto, fiscalização do cumprimento dos itinerários, durante o transporte, embarque e desembarque de alunos, nem por parte da CTRANS, nem das CREs, nem das escolas. Assim, não há garantia de que os quilômetros rodados diariamente, previstos nas respectivas ordens de serviço expedidas pela SEDF, tenham sido efetivamente cumpridos pela contratada.
>
> 144. Sobre as escolas, constatou-se, ainda, que a quase totalidade não fazia a conferência diária dos alunos que utilizaram o transporte escolar, e a conferência mensal dava-se apenas por amostragem dos alunos.
>
> 145. Quanto às denúncias e reclamações apuradas, não se identificaram relatórios que tivessem dados consolidados sobre as ocorrências.
>
> 146. Conforme relatado, a verificação *in loco*, realizada pela equipe de auditoria em abril/2015, confrontada com dados do Detran-DF, demonstrou que, dos 160 veículos inspecionados por esta auditoria, mais de 60% deles não tinham autorização e/ou vistoria em dia para realizar serviços de transporte escolar.

Importante destacar a Decisão nº 3440/2015 da Corte de Contas do Distrito Federal, a saber:

> O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – determinar à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal – SEDF que:
>
> [...]
>
> 2) faça cumprir os requisitos contratuais e as exigência do Código de Trânsito Brasileiro, sobretudo no que concerne a idade e estado de conservação da frota, presença de equipamentos de segurança e existência de autorização de tráfego válida, expedida pelo Detran/DF, **sendo o cumprimento desses, condição para a remuneração do serviço de transporte escolar contratado, sob pena de responsabilidade solidária**; (grifou-se)
>
> 3) Fixe prazo para as empresas contratadas corrigirem as irregularidades apontadas, sob pena de cancelamento do contrato;
>
> 4) fiscalize a execução do serviço de transporte escolar de forma planejada, periódica e tempestiva, inclusive nos trajetos casa-escola e escola-casa, aplicando, se for o caso, as penalidades previstas sem lei e contrato; [...]
>
> II – determinar ao Departamento de Trânsito do Distrito Federal – Detran/DF que cumpra sua atribuição de fiscalizar a prestação do serviço de transporte escolar da rede pública de ensino do Distrito Federal.

Ressalta-se que houve certa melhora constatada depois da Auditoria realizada pelo TCDF, em 2015, foram as ações empreendidas pela Gerência de Acompanhamento e Fiscalização do Transporte Escolar – GFIST, a exemplo da realização

sistemática de vistorias semestrais em todos os veículos utilizados na prestação do serviço de transporte escolar, assim como a verificação, prévia aos pagamentos, se as contratadas mantêm as condições exigidas no contrato quanto aos veículos. Contudo, precisam ser aprimoradas.

No entanto, a fiscalização como um todo, ainda, se mostra deficiente, uma vez que não são realizadas fiscalizações periódicas quando do embarque e desembarque dos alunos. Não é verificado, *in loco*, se os itinerários estão sendo cumpridos na inteireza e se condizem com o km rodado cobrado. As frequências são atestadas pelas direções das escolas, que muitas vezes nem tomam conhecimento da prestação do serviço e nem fazem o confronto com o diário de classe. Conforme relatado acima, há uma desorganização na elaboração das listas de frequência e o simples atesto pelas escolas não garantem que realmente houve o deslocamento daquele aluno. Reforça esta constatação, as inúmeras irregularidades apontadas no item 5 deste Relatório.

Em resposta ao Informativo de Ação de Controle nº 03/2019 – DINCS /COLES/SUBCI/CGDF, de 31/07/2019, a Secretaria de Educação se manifestou por meio do Ofício SEI-GDF nº 86/2019 – SEE/GAB/AESP, de 16/09/2019, informando que "Respostas já contempladas em manifestações dos itens anteriores". Pelo fato de a Secretaria de Educação não ter se pronunciado acerca das evidências relatadas, mantêm-se estas e as recomendações.

Causa

Em 2018 e 2019:

Corpo funcional com qualificação técnica limitada;

Falta de padronização dos procedimentos;

Ausência e/ou inadequação dos normativos regentes.

Consequência

Inúmeras irregularidades na execução contratual;

Fiscalização e controle deficientes;

Má prestação dos serviços prestados de transporte público escolar.

Recomendação

1) Estabelecer cronogramas periódicos de fiscalização nas escolas, nos trajetos e nas garagens;

2) Capacitar e treinar os executores/fiscal de contratos, periodicamente, quanto à necessidade de cumprimento das obrigações assumidas pela contratada durante a vigência do contrato;

3) Orientar, formalmente o fiscal do contrato, quanto à necessidade de exigir da contratada o cumprimento de todas as cláusulas contratuais, de modo que em caso de descumprimento do dever legal sujeitará o fiscal a responsabilizações.

III - CONCLUSÃO

Conclui-se, com base no trabalho realizado, que a falta de ampliação ou construção de escolas, impactam na distribuição de oferta de vagas escolares nas proximidades da residência do aluno, retiram, assim, o caráter suplementar da concessão de transporte escolar, de modo que a Secretaria de Educação do Distrito Federal necessita dispor de valores excessivos para o custeio do transporte escolar em função do grande número de alunos que são transportados.

E, ainda, a ausência de planejamento, de estudos técnicos preliminares e de gestão de contratos, a inadequação dos termos de referência, a falta de padronização dos procedimentos, a não definição clara das atribuições e competências dos diversos atores envolvidos na gestão do serviço de transporte escolar, a deficiência dos normativos e ausência de manuais, aliado à deficiência na qualificação técnica do corpo funcional e executores de contrato contribuem diretamente para que a execução do contrato não se dê a contento, com muitas irregularidades e, por conseguinte, refletirá na gestão dos contratos e fiscalização dos mesmos.

Em face dos exames realizados e considerando as demais informações, foram constatados:

GESTÃO	SUBITEM	CLASSIFICAÇÃO
Conformidade	1.1.1, 2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 2.5, 2.6, 2.8, 3.1, 4.1, 4.2, 5.2, 5.3, 5.4, 5.5, 5.6 e 6.1	Grave
Conformidade	2.7	Média
Conformidade	5.1	Não se aplica

Brasília, 10/10/2019.

Diretoria de Auditoria de Contratações e Serviços-DATCS

Documento assinado eletronicamente pela **Controladoria Geral do Distrito Federal**, em 07/11/2019, conforme art. 5º do Decreto Nº 39.149, de 26 de junho de 2018, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal Nº 121, quarta-feira, 27 de junho de 2018.

Para validar a autenticidade, acesse o endereço http://saeweb.cg.df.gov.br//validacao e informe o código de controle **A0F45954.3D726D5D.B7A4760C.87B2F816**