

TRANSPORTE ESCOLAR DA REDE PÚBLICA DE ENSINO DO DISTRITO FEDERAL

Sumário Executivo



Tribunal de Contas do Distrito Federal

*Auditoria operacional para
avaliar o transporte escolar
dos alunos da rede pública
de ensino do DF
(em 2014)*

Sumário Executivo

PAULO TADEU VALE DA SILVA
Conselheiro-Relator

Brasília, 2016



MISSÃO DO TCDF

“Gerar benefícios para a sociedade por meio do aperfeiçoamento e controle da gestão dos recursos públicos do DF”

COMPOSIÇÃO EM 2016

CONSELHEIROS

Antonio Renato Alves Rainha - Presidente

José Roberto Paiva Martins - Vice-Presidente

Manoel Paulo de Andrade Neto

Anílceia Luzia Machado

Inácio Magalhães Filho

Paulo Tadeu Vale da Silva

Márcio Michel

MINISTÉRIO PÚBLICO

Cláudia Fernanda de Oliveira Pereira - Procurador-Geral

Márcia Ferreira Cunha Farias

Demóstenes Tres Albuquerque

Marcos Felipe Pinheiro Lima

SUMÁRIO

| | |
|---|-----------|
| INTRODUÇÃO | 6 |
| CONTEXTUALIZAÇÃO | 7 |
| O QUE FOI AUDITADO | 10 |
| COMO FOI REALIZADA A AUDITORIA | 11 |
| AVALIAÇÃO DE CONTROLE INTERNO | 12 |
| RESULTADOS DA AUDITORIA | 13 |
| Distribuição de Escolas e Vagas Escolares da Rede Pública do DF | 13 |
| Gestão do Serviço de Transporte Escolar | 22 |
| Qualidade do Serviço de Transporte Escolar | 32 |
| CONCLUSÃO | 40 |
| DETERMINAÇÕES | 41 |
| BENEFÍCIOS ESPERADOS | 43 |

INTRODUÇÃO

O presente relatório trata de auditoria operacional para avaliar o transporte escolar colocado à disposição dos alunos da rede pública de ensino do Distrito Federal, no exercício de 2014 (Processo – TCDF nº 1306/2015).

A educação é um direito social de cidadania previsto na Declaração Universal dos Direitos da Criança, adotada pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas de 1959, e também na Constituição Federal do Brasil. O Estado e as famílias são os guardiões desse direito.

A educação deve ser oferecida preferencialmente em escola próxima da residência do estudante, em ambiente educacional que observe as peculiaridades de sua realidade social. Mas nem sempre isso ocorre e surge a necessidade de transportar as crianças para escola de outra localidade, como forma de assegurar seu acesso à educação.

Assim, reconhecendo a relevância da questão para a qualidade da aprendizagem dos estudantes, o transporte escolar foi escolhido como tema a ser abordado no Relatório Analítico e Parecer Prévio sobre as Contas de Governo de 2014.

CONTEXTUALIZAÇÃO

O transporte escolar no Distrito Federal atende estudantes residentes em áreas urbanas e rurais, bem como as necessidades de condução associadas à educação integral (por exemplo, de uma escola classe para uma escola parque, ou ainda no âmbito do projeto Cidade Candanga).

No Distrito Federal, aproximadamente 44,5 mil alunos são atendidos pelo transporte escolar em veículos contratados ou próprios, de acordo com dados do Censo Escolar 2014.

São 550 ônibus, com capacidade mínima de 45 lugares, contratados mediante licitação na modalidade pregão eletrônico. Há também 106 veículos próprios, adquiridos por meio do programa Caminho da Escola, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. Estes últimos, conhecidos como “Amarelinhos”, dispõem de itens de acessibilidade e têm capacidade mínima de treze lugares e máxima de 55, tendo estado sua operação, em 2014, a cargo da Sociedade de Transportes Coletivos de Brasília – TCB.

Com vistas a viabilizar a prestação desse serviço, a Secretaria de Educação do DF – SEDF realizou, no quadriênio 2011-2014, as seguintes despesas na ação orçamentária 4976 – Transporte Escolar de Alunos, em valores nominais:

R\$ 1.000,00

Dispêndios com Transporte Escolar em 2011-2014

| Ano | Crédito Inicial | Dotação Atualizada (A) | Despesa Empenhada (B) | % (B/A) |
|-------|-----------------|------------------------|-----------------------|---------|
| 2011* | 52.939 | 55.223 | 42.750 | 77,4% |
| 2012 | 69.044 | 72.981 | 51.669 | 70,8% |
| 2013 | 28.407 | 86.397 | 79.565 | 92,1% |
| 2014 | 91.168 | 87.149 | 82.253 | 94,4% |

Fonte: Siggo. UOs 18101 e 18903.

* Em 2011, exclui valores executados na ação 4976 destinados a PLE. A partir de 2012, foi criada ação própria para o PLE.

Entre 2011 e 2014, os gastos com transporte escolar em veículos próprios e contratados aumentaram 92,4%, em valores nominais.

Houve crescimento de 92,4% nas despesas realizadas com o transporte escolar de alunos da rede pública de ensino, as quais passaram, em valores nominais, de R\$ 42,7 milhões, em 2011, para R\$ 82,3 milhões, em 2014.



Brazlândia - CED irmã Maria Regina



Gama - CED Casa Grande



Ceilândia - CEE 02

Na despesa empenhada em 2014, estão incluídos R\$ 11,4 milhões destinados à TCB, para fins de manutenção e operação dos 106 veículos de transporte escolar de propriedade da SEDF, nos termos de acordo de cooperação administrativa celebrado entre TCB e SEDF.

Além desses valores, o GDF executou ainda despesas com a concessão de Passe Livre Estudantil – PLE, destinado ao atendimento das necessidades de deslocamento entre casa e escola dos estudantes, da rede pública ou privada, do ensino básico ou superior, em linhas regulares do sistema de transporte público coletivo. Tais valores integraram a programação da então Secretaria de Transporte, atual Secretaria de Estado de Mobilidade, conforme demonstra a tabela a seguir:

R\$ 1.000,00

| Dispêndios com Passe Livre Estudantil em 2011-2014 | | | | |
|---|------------------------|-------------------------------|------------------------------|----------------|
| Ano | Crédito Inicial | Dotação Atualizada (A) | Despesa Empenhada (B) | % (B/A) |
| 2011 | 51.500 | 53.332 | 51.488 | 96,5% |
| 2012 | 30.036 | 72.598 | 72.598 | 100,0% |
| 2013 | 63.000 | 92.361 | 89.361 | 96,8% |
| 2014 | 40.678 | 107.189 | 104.226 | 97,2% |

Fonte: Siggo. UOs 26204 e 26905.

O QUE FOI AUDITADO

O trabalho de auditoria concentrou-se no serviço de transporte escolar prestado no decorrer de 2014 e norteou-se por três perguntas:

1ª QUESTÃO

O caráter suplementar do transporte escolar é favorecido pela distribuição de escolas e pela oferta de vagas escolares na rede pública do DF?

2ª QUESTÃO

A SEDF gerencia adequadamente a prestação dos serviços de transporte escolar?

3ª QUESTÃO

O serviço de transporte escolar oferecido pela SEDF atende a requisitos de qualidade previstos em lei, demais normativos e dispositivos contratuais?



Ponte Alta - Gama



Brazlândia - CED Irma Maria Regina



Estrutural



Guará



Brazlândia



Nova Betânia - São Sebastião

COMO FOI REALIZADA A AUDITORIA

Foram adotadas as seguintes técnicas de **auditoria**:

▶ entrevistas com gestores, incluindo representantes de todas as catorze Coordenações Regionais de Ensino – CREs da SEDF;

▶ análise de documentos produzidos por diversos órgãos do GDF em virtude de solicitações da auditoria, entre eles a Subsecretaria de Planejamento, Acompanhamento e Avaliação Educacional e a Coordenação de Transportes, ambas da SEDF, o Departamento de Trânsito do Distrito Federal – Detran-DF e a Transporte Urbano do Distrito Federal – DFTrans;

▶ visitas *in loco* a 57 escolas distribuídas por todas as CREs (cerca de 50% do total de alunos beneficiários do programa de transporte escolar, segundo dados do Censo Escolar 2014, tiveram como destino as escolas selecionadas), com aplicação de *checklists* e confecção de registro fotográfico dos ônibus, aplicação de questionários aos diretores e realização de entrevistas com motoristas e monitores.

AVALIAÇÃO DE CONTROLE INTERNO

As questões de auditoria, os critérios, as informações requeridas e as técnicas de auditoria foram definidas com base na relevância e impacto no atingimento dos objetivos, considerando as fragilidades detectadas.

Os resultados da avaliação de controle interno do programa de transporte escolar apontaram, entre outras, as seguintes fragilidades:



- fiscalização do transporte escolar insuficiente, o que compromete a consistência das informações sobre a qualidade do serviço e sobre quais serviços foram efetivamente executados;
- dados conflitantes sobre o número de alunos transportados e de viagens realizadas;
- divergências entre as quilometragens dos percursos contratados e as efetivamente percorridas e informadas nas ordens de serviço executadas;
- política inadequada de segregação de funções, no que tange ao controle de serviços terceirizados e pagamentos;
- inexistência de monitoramento e de critérios pré-estabelecidos para avaliação do desempenho e da qualidade dos serviços oferecidos;
- procedimentos insuficientes de revisão e de controle no atesto de serviços terceirizados;
- insuficiência de informações de cunho gerencial;
- fragilidades na gestão de vagas de matrículas em escolas por localidade.

RESULTADOS DA AUDITORIA

DISTRIBUIÇÃO DE ESCOLAS E VAGAS ESCOLARES DA REDE PÚBLICA DO DF

A distribuição de escolas e a oferta de vagas escolares no DF prejudica o caráter suplementar do transporte escolar.

A oferta de escolas nas proximidades da residência do estudante possibilita o acompanhamento por parte dos pais, o envolvimento da comunidade e a inserção da escola na realidade da população. Permite também que as crianças cheguem mais dispostas à aula, uma vez que são poupadas das longas viagens em veículos de transporte escolar.

A relação entre demanda por vagas escolares e oferta de escolas públicas é, pois, questão central às atividades de planejamento a cargo da Subsecretaria de Planejamento, Acompanhamento e Avaliação Educacional – Suplav/SEDF. Dimensionar a demanda por escolas nas regiões e localidades do DF, seja em área urbana ou rural, é atividade prévia e de fundamental importância para a definição de uma oferta educacional adequada, que proporcione, além de vagas, o menor deslocamento possível entre a residência do aluno e a escola.

Morosidade na reconstrução de escolas e na ampliação da rede

Em dez das catorze CREs, o atendimento dos estudantes só é possível mediante a extrapolação da capacidade das salas. É o caso das CREs Brazlândia, Ceilândia, Gama, Núcleo Bandeirante, Paranoá, Planaltina, Recanto das Emas, Samambaia, São Sebastião e do Plano Piloto/Cruzeiro.

As necessidades de construção de escolas e de ampliação de estabelecimentos de ensino são submetidas à Suplav e incluídas no plano de obras da SEDF. Todavia, a execução desse plano fica condicionada à disponibilidade de recursos orçamentários e financeiros e aos critérios de priorização do GDF, sendo executadas raramente, levando à estagnação da oferta de vagas no DF.

A exceção fica por conta da construção de centros de ensino da primeira infância, financiada com recursos do Governo Federal.

Como exemplos de obras sequer iniciadas, citam-se os pedidos de reforma e ampliação do Centro de Ensino Fundamental do Lago Norte - CELAN, que aguarda licitação há dois anos, de reconstrução da escola da Vila Planalto, demolida em 2013, e de reconstrução da Escola Classe Queima-Lençol, que ficava na Fercal e hoje funciona em Sobradinho II.



Antigas instalações da Escola Queima-Lençol, na Fercal.

CREs cuja oferta escolar não é compatível com a demanda total

O *deficit* de vagas é mais acentuado nas CREs do Guará, Recanto das Emas, Núcleo Bandeirante, Paranoá, São Sebastião e Planaltina, as quais registram os seguintes números de alunos transportados para outras CREs:

| CRE | Passe Livre Estudantil (PLE) | Transporte Escolar contratado | Total |
|---------------------------|------------------------------|-------------------------------|--------------|
| Núcleo Bandeirante | 1.393 | 228 | 1.621 |
| Paranoá | 1.328 | 243 | 1.571 |
| Guará | 475 | 891 | 1.366 |
| São Sebastião | 1.068 | 259 | 1.327 |
| Recanto das Emas | 1.205 | 70 | 1.275 |
| Planaltina | 795 | 32 | 827 |
| Total | 6.264 | 1.723 | 7.987 |

Fonte: Cadastro de usuários do Passe Livre Estudantil e Censo Escolar 2014 - Rede Pública.

Dos 7.987 alunos indicados na tabela, 5.188, ou 65,0% do total, deslocam-se para unidades de ensino localizadas na CRE Plano Piloto/ Cruzeiro.

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 deslocamentos de estudantes de São Sebastião para o CASEB, na Asa Sul (80km), do Bairro São José para o JI do VI COMAR, no Lago Sul (73km), e do Itapoã para o CEF 02 do Cruzeiro (60km).

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), que poderá impactar o *deficit* da CRE em 15 mil vagas.

Por outro lado, o plano de obras da CRE Paranoá é praticamente o mesmo há três anos, visto que as solicitações não têm sido atendidas. A última escola nova foi inaugurada em 2012.

CIDADE ESTRUTURAL

A população em idade escolar da Cidade Estrutural, abrangida pela CRE Guará, é estimada em 13,0 mil habitantes, ao passo que 4,4 mil são contemplados nas quatro escolas em funcionamento na própria Estrutural. As demais crianças e adolescentes são alocados, em primeiro lugar, no Guará e, depois, no Plano Piloto e Cruzeiro, usando, comumente, passe estudantil ou transporte escolar contratado.



As solicitações de ampliação da EC 02 e do CEF 02, ambas da Estrutural, não foram atendidas. Tampouco foi reconstruída a EC 01 da Vila Estrutural, interditada em 2011 e que passou a funcionar na sede da EAPE, na Asa Sul, para onde são diariamente transportados cerca de 900 estudantes, a um custo mensal estimado em R\$ 285,9 mil, ou R\$ 2,6 milhões para um ano letivo de duzentos dias.

RIACHO FUNDO, RIACHO FUNDO II E PARK WAY

Nessas três regiões administrativas, abrangidas pela CRE Núcleo Bandeirante, a população em idade escolar é de 19,9 mil habitantes, porém a oferta educacional é de pouco mais de catorze mil vagas.

Assim, os alunos não contemplados perto de casa buscam vagas nas regiões do Núcleo Bandeirante e Candangolândia. Aqueles que não conseguem ser atendidos nas regiões adjacentes precisam se deslocar para a Asa Sul e Taguatinga, frequentemente com Passe Livre Estudantil.



A EC 01 do Riacho Fundo, mais conhecida como Escola Verde, está desativada desde outubro de 2011. Seus cerca de novecentos alunos estão divididos em duas escolas e utilizam o transporte escolar contratado. Embora já licitada, a obra não vai adiante por falta de recursos.

SÃO SEBASTIÃO

Na CRE São Sebastião, o rápido adensamento populacional ocorrido nos últimos anos não foi acompanhado de ampliação da oferta educacional. De maneira geral, faltam escolas na parte norte de São Sebastião, em particular na Vila do Boa, assim como na parte sul, em especial nas comunidades do Morro da Cruz, Bela Vista e Capão Comprido.

Cerca de vinte ônibus servem à região do Morro da Cruz. A construção de uma Escola Classe na comunidade permitiria reduzir à metade o número de veículos de transporte escolar.

Os reiterados pedidos de construção de novas escolas e de blocos de salas em escolas existentes não vêm sendo atendidos, muito embora as necessidades identificadas sejam incluídas no planejamento anual da Secretaria.

PLANALTINA: ESTÂNCIA, ARAPOANGA E ÁREA RURAL

Em Planaltina, cerca de quinhentos alunos do 8º e 9º anos da localidade de Estância e duzentos estudantes de Arapoanga são transportados para as escolas no centro da Região Administrativa.

Na área rural de Planaltina, existe *deficit* na região dos Condomínios Rajadinha I, II e III, incluídas as chácaras circunvizinhas. Referidas localidades são servidas por apenas uma escola, a EC Rajadinha, que, em 2014, atendeu 150 crianças de anos iniciais do ensino fundamental. Os estudantes dos anos seguintes não são atendidos na comunidade e precisam se deslocar para a EC Coperbrás (5º ano), CEF Rio Preto (do 6º ao 9º ano) e CED Várzeas (ensino médio).

As distâncias envolvidas nesses deslocamentos chegam, em muitos casos, aos setenta quilômetros, percorridos, muitas vezes, em trechos de estrada de terra. Os tempos de viagem alcançam, em alguns casos, duas horas por trecho. Considerando ida e volta, há estudantes que passam quatro horas no ônibus. Alunos de regiões mais afastadas precisam viajar 115 km, ida e volta.

PRINCIPAIS CAUSAS E EFEITOS

A SEDF não atualiza a oferta de escolas e vagas de forma a adequá-la à demanda por etapa da educação básica em cada localidade. Além disso, a utilização da Telematrícula como único instrumento para o acompanhamento da demanda inviabiliza o conhecimento da demanda real por região, devido às seguintes limitações:

▶ parcela considerável dos pais/alunos não atende aos chamamentos da SEDF, realizando matrícula em momento posterior, procurando a CRE ou a escola diretamente, sem a intermediação da Telematrícula;



Sobradinho - CAIC Júlia Kubitschek

▶ estudantes transferidos de outros estados da Federação desconhecem a metodologia seguida pela SEDF;

▶ não são abrangidas pela Telematrícula as matrículas em unidades de ensino da zona rural; nessas, os pais devem procurar diretamente as escolas, sendo a matrícula realizada na secretaria escolar.

Destaca-se ainda a baixa execução do plano de obras de construção e reforma da SEDF, acarretando repetição das solicitações das CREs ano após ano.

Agrava esse quadro a ocorrência de escolas desativadas e/ou demolidas devido a problemas em suas instalações físicas. É o caso do CEF 01 da Vila Planalto, da EC 01 do Riacho Fundo e da EC 01 da Estrutural, esta última construída em 2008 e desativada em 2012 devido à grande concentração de gás metano em suas dependências.

Como efeitos, citam-se:

▶ excessivo número de alunos transportados; somando transporte escolar locado e Passe Livre Estudantil, foram transportados 112,9 mil alunos em 2014, ou seja, 24,0% do total de 470,8 mil matrículas;

▶ comprometimento da aprendizagem dos estudantes transportados devido aos longos tempos de viagem casa-escola, segundo a opinião de 40,4% dos diretores entrevistados;

▶ dificuldades de acompanhamento da vida escolar por parte dos pais, na opinião de 71,9% dos diretores entrevistados;

▶ elevados e crescentes dispêndios para efetuar o deslocamento de alunos.



São Sebastião - CEF Nova Betânia

GESTÃO DO SERVIÇO DE TRANSPORTE ESCOLAR

A gestão do transporte escolar apresenta deficiências graves na definição dos beneficiários, nos procedimentos e autorizações prévias às empresas contratadas, na fiscalização e no monitoramento do serviço prestado.

A SEDF não define adequadamente a relação de alunos por escolas e itinerários nem observa estritamente a vedação de conceder acesso ao transporte escolar em duplicidade com passe estudantil.

A depender da CRE, as fichas de controle de frequência dos alunos que utilizam o transporte escolar são elaboradas com ou sem os nomes dos estudantes beneficiários. Quando emitida sem os nomes, o preenchimento é feito pela escola ou pela própria empresa prestadora do serviço.

Em muitos casos, as listas são enviadas pelas CREs somente no final do mês, apenas para fins de atesto dos serviços prestados, ficando o mês corrente sem controle dos alunos transportados e, conseqüentemente, sem controle dos itinerários e serviços efetivamente executados durante o período.



Figura 3 – Exemplos de relações de alunos improvisadas, devido à ausência da lista de frequência oficial.

Do total de 160 ônibus inspecionados *in loco* pela equipe de auditoria, 77 não tinham a lista atualizada do mês.



Brazlândia - CED Incra 08



Casinha Estrutural

Em algumas escolas, os monitores não conferem os alunos no momento de embarque nos ônibus, levando inclusive ao esquecimento de estudantes. Constatou-se também repetição de nome de estudantes em listas de frequência distintas.

A quase totalidade das escolas reconhece não fazer o controle diário dos alunos que utilizam o transporte escolar. Parte dessas escolas, por falta de recursos, realiza o confronto com as relações de alunos elaboradas pelas empresas apenas mensalmente e, ainda assim, por amostragem da frequência escolar.

Sem a definição precisa dos beneficiários do transporte escolar antes do início da prestação do serviço e sem data definida para entrega das fichas de controle aos monitores, resta comprometido o acompanhamento do serviço durante toda a execução do contrato, quer seja pela constante desatualização das fichas, pela falta de uso desse controle pelos monitores ou mesmo pela ausência dessas listas nos ônibus.

Além disso, 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 o art. 3º do Decreto distrital

nº 23.819/03. Ou seja, ou o estudante recebe o Passe Livre Estudantil, ou é beneficiário do transporte escolar contratado, observada a primazia do primeiro.

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.

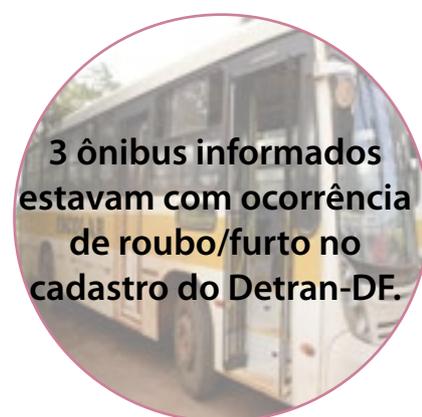
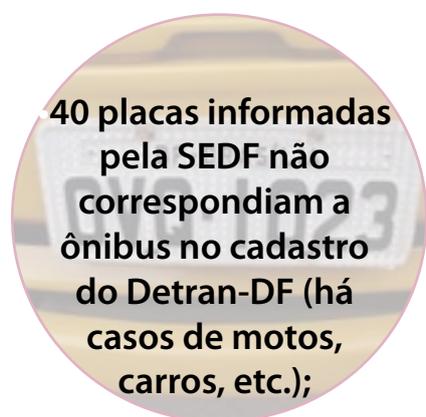
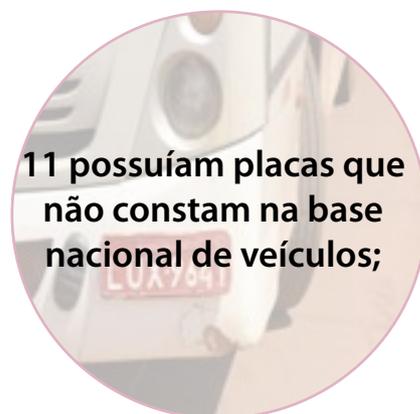
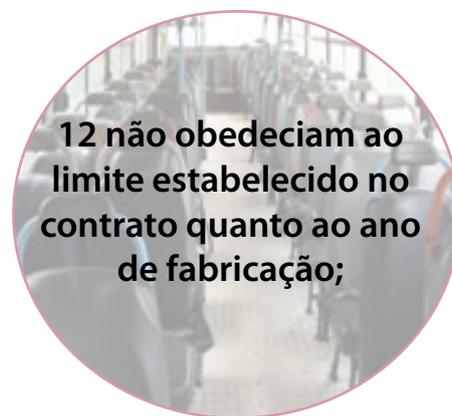
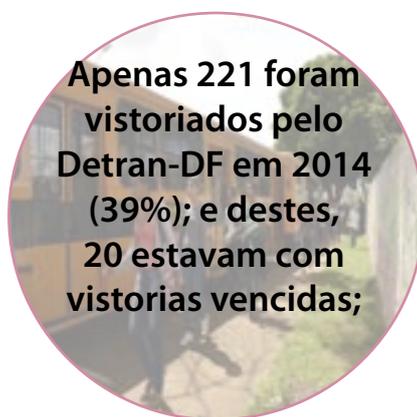
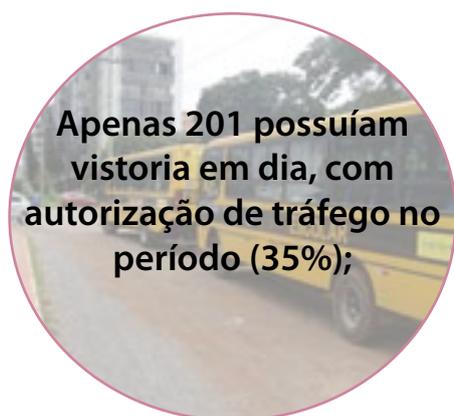
Confrontados os dados sobre os alunos beneficiários do programa de transporte escolar, obtidos junto à SEDF, com a lista dos alunos usuários do Passe Livre Estudantil, fornecida pela DFTrans, evidenciou-se a existência de 9.196 registros coincidentes em ambas as bases; destes, 2.401 registros de alunos que utilizam os dois benefícios para ir de casa à mesma escola, o que caracteriza a duplicidade.

A SEDF não exige o cumprimento dos requisitos contratuais quanto a estado de conservação, idade da frota, equipamentos obrigatórios de segurança, autorização de tráfego e demais itens exigidos pelo CTB previamente ao início da prestação dos serviços.

A equipe de auditoria requisitou à CTRANS as planilhas de percursos por CRE, com indicação dos veículos utilizados em cada um desses itinerários. Posteriormente, solicitou ao Detran-DF a realização de consulta acerca da situação cadastral dos 566 veículos indicados.

Procedida a análise das duas bases de dados, constatou-se que as empresas contratadas iniciam o transporte de alunos sem que a SEDF cumpra e faça cumprir os requisitos do termo de referência da contratação – especificamente no que se refere a estado de conservação, idade da frota, equipamentos de segurança, autorização de tráfego emitida pelo Detran-DF e demais itens obrigatórios.

Em novembro de 2014, segundo o Detran, 65% dos ônibus das empresas contratadas não tinham autorização de tráfego, efetuando o transporte escolar ilegalmente, em desacordo com as disposições contratuais e normas do CTB. Do total de 566 veículos informados pela SEDF nas planilhas de itinerários:



Segundo informações constantes de relatórios da CTRANS, dos 553 veículos vistoriados pela própria SEDF no segundo semestre de 2014, 409 ônibus escolares, ou 77,8% do total, não possuíam autorização de tráfego válida, além de outras 783 irregularidades.

Apesar de a Secretaria de Educação ter cientificado as empresas, o serviço de transporte continuou a ser prestado com a maior parte dessas irregularidades, conforme se depreende dos relatórios de vistoria de retorno às garagens das empresas, bem como evidenciam os dados do Detran-DF.

Em abril e maio de 2015, as condições dos ônibus escolares foram verificadas *in loco* pela auditoria mediante aplicação de *checklist* sobre os veículos e realização de entrevista com motoristas e monitores, no momento de embarque/desembarque dos alunos nas escolas. Constatou-se que:

dos 129 ônibus contratados inspecionados, 57% não dispunham de autorização de tráfego válida, segundo a base do Detran-DF;

dos 129 veículos contratados vistoriados, 22 transportavam alunos com dificuldades de locomoção e, entre esses, metade não possuía os equipamentos obrigatórios de embarque, em desacordo com exigência contratual.

Em consulta à base de dados do Detran-DF, verificou-se que 38 condutores tinham multas graves e/ou gravíssimas, os quais, em razão dessas multas, não poderiam conduzir veículos de transporte escolar.

Essas ocorrências evidenciam que a SEDF não confere se as condições dos motoristas e dos ônibus escolares oferecidos pelas empresas contratadas realmente cumprem os requisitos do contrato.

Há disposição expressa nos termos de referência das contratações para que a contratada apresente, depois da assinatura do contrato, autorização de tráfego válida no Distrito Federal. Além disso, o TCDF, por meio da Decisão nº 4133/2002, recomendou à SEDF *“que, na contratação de serviços de transporte escolar, exija, em relação aos ônibus contratados, o controle de vistoria, a identificação de veículo escolar; a inspeção documental (certificado de propriedade, pagamento do IPVA, seguro obrigatório, multas e outros), a identificação dos motoristas, com a habilitação correspondente, bem como quanto à execução dos serviços, verifique a pontualidade, a assiduidade, o respeito aos limites máximos de velocidade das vias, a lotação dos ônibus e a urbanidade no trato com os alunos”*.

A SEDF não fiscaliza sistematicamente a prestação do serviço de transporte escolar.

Quanto às atividades de fiscalização, a CTRANS informou possuir apenas cronograma de vistorias, realizadas nas garagens das empresas contratadas, e reconheceu realizar fiscalização apenas em caso de reclamações e denúncias. Nenhuma das catorze CREs possuía cronograma de fiscalização.

Não foram constatadas ações de fiscalização sobre a qualidade do serviço oferecido, nem o cumprimento de itinerários, de normas de segurança e das demais exigências contratuais durante o cumprimento de itinerários, embarque e desembarque dos alunos transportados.

A quase totalidade das CREs reconheceu não fiscalizar o cumprimento dos serviços de transporte escolar. Os executores dos contratos, lotados nas CREs, 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.

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.

A SEDF contrata, inclusive em caráter emergencial, e prorroga a vigência dos ajustes com empresas que não atendem requisitos legais e contratuais.

A Cooperativa dos Caminhoneiros Autônomos de Cargas e Passageiros em Geral Ltda – COOPERCAM, nos termos do Contrato nº 49/12, faz o transporte escolar na CRE Gama.

Na primeira vistoria realizada pela CTRANS, em 22.01.14 e 30.01.14, foram constatadas 85 irregularidades nos 24 veículos da empresa vistoriados, entre elas: adulteração de bancos em relação ao quantitativo autorizado no documento do veículo, assentos rasgados, janelas quebradas e sem vedação, extintores vencidos e/ou despressurizados, pneus inadequados, idade de fabricação acima do permitido. Além disso, a maior parte dos veículos não tinham autorização de tráfego válida.



Ceilândia - CEF Boa Esperança



Brazlândia - CED Incra 08



Sobradinho - CEF Queima Lençol



São Sebastião - CAIC Unesco

Na segunda vistoria realizada pela CTRANS, em 02.07.14, dos 30 veículos vistoriados, 28 continuavam sem autorização de tráfego, estando os dois veículos restantes com alterações no quantitativo de bancos, em desacordo com o disposto no documento do veículo e na autorização de tráfego do Detran-DF.

Na terceira vistoria da CTRANS, em 16.10.2014, constatou-se que todos os veículos vistoriados apresentaram irregularidades. Apenas cinco veículos possuíam autorização de tráfego emitida pelo Detran-DF e 19 dos 28 veículos tinham irregularidades reincidentes em relação à vistoria anterior.

Apesar desse quadro, não foi identificada pela equipe de auditoria a aplicação de penalidades à COOPERCAM. Ainda assim, a SEDF prorrogou o ajuste com essa empresa mediante o 2º Termo Aditivo e celebrou, também, o 3º Termo Aditivo, prorrogando o contrato por mais doze meses, até setembro de 2015.

A COOPERCAM também presta serviço de transporte escolar na CRE Paranoá, nos termos do Contrato nº 06/2011. Na primeira vistoria realizada pela CTRANS, em 21.01.14, nenhum dos 34 ônibus vistoriados possuía autorização de tráfego, além de outras 130 irregularidades na frota. A situação repetiu-se na segunda vistoria, em 07.07.14, ocasião em que nenhum dos carros possuíam autorização de tráfego emitida pelo Detran-DF, entre muitas outras irregularidades.

Mesmo assim, a SEDF celebrou o 2º Termo Aditivo com referida cooperativa, prorrogando a vigência em doze meses, até junho de 2015 ou até a conclusão da nova licitação já em andamento.

A SEDF também contratou a COOPERCAM, mediante dispensa de licitação, em caráter emergencial, para prestar serviço na região da CRE Sobradinho (Contrato nº 152/13, vigente de 12.11.13 a 12.05.14, ao valor total de R\$ 4,0 milhões).

Em vistoria realizada em 31.01.14, a CTRANS constatou que, dos 19 veículos inspecionados, nenhum deles tinha autorização de tráfego do Detran-DF, além de outras 111 irregularidades. Em nova vistoria, em 05.02.14, além da permanência das irregularidades anteriores, acrescentaram-se outras, conforme relato da CTRANS: estavam presentes apenas 42 veículos, apesar da necessidade de no mínimo 62 veículos para prestação adequada

dos serviços; diversos veículos encontravam-se sem faixa de escolar e cinto de segurança; diversos funcionários estavam sem uniforme; vários percursos não foram realizados e vários outros foram realizados de forma inadequada.

Apesar de todas essas irregularidades, não foi encontrado, em 2014, registro de multas aplicadas à COOPERCAM, e a SEDF celebrou novo contrato com a COOPERCAM, com vigência de 06.10.14 a 06.04.17, no valor total do contrato de R\$ 34,1 milhões, desta vez para prestar serviço de transporte escolar na CRE Planaltina (Contrato nº 104/2014).

Constataram-se problemas semelhantes na execução dos contratos da SEDF com a empresa Rota do Sol. Conforme relatórios do CTRANS, 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, entre outras irregularidades.

Apesar dessas irregularidades, a SEDF prorrogou o contrato com a Rota do Sol, mediante o 2º Termo Aditivo, com vigência de 14.02.15 a 14.02.16. 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.

*A Secretaria de Educação
contrata e prorroga
contratos com empresas
que sabidamente não
têm capacidade técnica
para prestar o serviço de
transporte escolar.*

PRINCIPAIS CAUSAS E EFEITOS

Entre as causas desses achados, a equipe de auditoria apontou:

▶ indefinição acerca dos papéis e responsabilidades dos atores envolvidos na gestão e controle do serviço de transporte escolar;



▶ omissão da Secretaria de Educação em cumprir e fazer cumprir as cláusulas contratuais do serviço de transporte escolar, em desacordo com os Princípios da Eficiência e da Legalidade, com a Lei nº 8.666/93, com as cláusulas contratuais e com o Código de Trânsito Brasileiro;

▶ falta de consulta aos dados sobre os beneficiários do Passe Livre Estudantil junto à DFTrans, para fins de concessão do transporte escolar;

▶ falta de monitoramento da segurança e qualidade dos serviços de transporte escolar oferecidos pelas contratadas;

▶ não aplicação de penalidades às empresas contratadas por irregularidades constatadas.

As falhas apontadas na gestão do programa de transporte escolar têm como efeito: colocar em risco a segurança e o conforto dos alunos transportados; impossibilitar a conferência do cumprimento dos itinerários, levando ao pagamento de despesas atestadas sem a certeza e confiabilidade do efetivo cumprimento de itinerários e de quilômetros rodados; possibilitar pagamento de despesas relativas a serviços prestados com veículos que não têm autorização de tráfego e com qualidade muito abaixo da esperada.

Além disso, pode ocorrer gasto indevido pela duplicidade de benefícios de transporte ao estudante, o qual pode atingir cerca de R\$ 4,3 milhões em 2014, haja vista que 2.401 estudantes recebiam Passe Livre Estudantil e transporte escolar simultaneamente, a um custo médio de transporte escolar de R\$ 1,8 mil por aluno/ano (R\$ 82,2 milhões / 44.500 alunos beneficiários).

QUALIDADE DO SERVIÇO DE TRANSPORTE ESCOLAR

A SEDF não oferece serviços de transporte escolar com segurança, conforto, assiduidade, acessibilidade e tempestividade adequados à necessidade dos alunos da rede pública de ensino.

SEGURANÇA



Todos os veículos do transporte escolar precisam passar por vistoria do Detran-DF a cada seis meses para garantir que os requisitos de segurança

e qualidade exigidos estão sendo observados. Com vistas a verificar se essa exigência vem sendo respeitada, encaminhou-se ao Detran-DF placas dos veículos constantes das planilhas de itinerários da SEDF, relativas ao mês de novembro de 2014, para conferir a situação desses veículos.

Da análise dos dados do Detran, concluiu-se que, dos 565 veículos constantes dessas planilhas:

1 365 não possuíam autorização de tráfego válida para o período;



2 treze ultrapassavam o limite de idade da frota contratualmente estabelecido (dez ou quinze anos a depender da região do DF);



3 332 tinham mais de sete anos de fabricação (limite recomendado pelo FNDE/MEC).

*332 dos 565 veículos
a serviço da SEDF em
novembro de 2014 tinham
mais de sete anos de uso,
acima, portanto, do limite
de idade preconizado pelo
FNDE/MEC.*

Com relação à observância da lotação máxima, nas inspeções realizadas pela equipe de auditoria, constatou-se que, do total de 157 ônibus/itinerários verificados: em 39 (25%) a quantidade de alunos transportada estava maior do que a lotação do documento; em 12,3% havia divergência entre a lotação constante no interior do veículo e a indicada no documento.

Segundo os diretores de 53 escolas visitadas, em 47,2% observam-se alunos sendo transportados de pé nos ônibus, mesmo que raramente.

No que se refere à qualificação dos condutores, segundo dados do Detran, em 2014, havia 38 condutores com multas graves e/ou gravíssimas, os quais deveriam ser impedidos de atuar no transporte escolar (art. 138 do CTB).

Quanto à exigência de haver um monitor em cada veículo, a equipe de auditoria constatou ônibus transportando alunos sem o respectivo monitor.

A respeito do estado de conservação dos ônibus, diretores relataram que os ônibus do transporte escolar público são velhos e estão sucateados nas seguintes escolas: CEF Queima Lençol de Sobradinho, CEF 427 de Samambaia, CEF Nova Betânia de São Sebastião, CEF 04 de Sobradinho, CAIC UNESCO de São Sebastião.



CONFORTO

Nos questionários aplicados a diretores, perguntou-se sobre o tempo total de viagem casa-escola dos alunos que moram mais distante ou que têm deslocamento mais demorado. Em 64,6% dos casos, esse tempo encontra-se entre o ideal (até 30 min) e o aceitável (30 min - 1h), ao passo que em 35,4% dos casos esse tempo está na faixa considerada ruim, ou seja, um em cada três levam mais de 1h no ônibus para chegar até a escola.

Nas escolas rurais, os tempos de viagem são mais longos, podendo ultrapassar duas horas por trecho.

Considerando-se a opinião dos motoristas entrevistados pelos auditores, 19% dos tempos de ida e 22,6% dos tempos de volta estão na faixa considerada ruim.

No quesito limpeza, a auditoria constatou que os ônibus próprios (convênio com MEC) se encontram em melhores condições. De 39 destes, 32 (82,1%) foram considerados limpos. Em relação aos 126 ônibus contratados, somente 28 estavam limpos (22,2%), 56 em condições aceitáveis (43,4%) e 42 sujos (32,6%). Em 24,6% das escolas visitadas há registro de reclamações sobre ônibus sujos.



Brazlândia - CED Irmã Maria Regina

TEMPESTIVIDADE



De 55 diretores entrevistados, 32,7% relataram atrasos corriqueiros dos alunos por conta do transporte escolar, sendo que, desses, 14,5% informaram que os atrasos ocorrem todos os dias.

Seguem alguns relatos de atraso:

1 no CED INCRA 08, em Brazlândia, os alunos da região do INCRA 09 chegam atrasados todos os dias. Em geral, esses alunos perdem o primeiro horário de aula;

2 no CED Casa Grande, do Gama, CED Irmã Maria Regina Velanes Regis, de Brazlândia, e no CEF Boa Esperança, de Ceilândia, os alunos chegam frequentemente atrasados durante o período de chuvas;

3 no CEF 08, em Sobradinho II, os estudantes frequentemente perdem o primeiro horário do turno da tarde e esperam até 1h para pegar o transporte na saída desse turno;

4 no CEF São José, de São Sebastião, por conta da chuva e das condições das estradas, os motoristas e monitores frequentemente se recusam a levar os alunos de volta para casa.



São Sebastião - CEF Nova Betânia

ASSIDUIDADE



No que diz respeito à assiduidade, alunos deixaram de ir à escola em decorrência de falta ou quebra de ônibus, pelo menos uma vez em 2014, em 37,5% das escolas consideradas.

ACESSIBILIDADE



De acordo com os diretores, em 17,5% das escolas visitadas há falta de ônibus adaptados.

Com relação às verificações *in loco* realizadas pela equipe de auditoria, no total de 41 veículos que transportam alunos com dificuldade de locomoção, 25,6% não possuíam os equipamentos necessários. Entre os ônibus próprios da SEDF, o percentual de desatendimento é de 4,3% e nos contratados, de 50%.

No Centro de Ensino Especial 01, de Brazlândia, o ônibus tem sido obrigado a realizar duas vezes o mesmo percurso em cada turno, pois não comporta todos os sete cadeirantes de uma só vez. Em razão disso, alguns



Comparação entre um ônibus próprio da SEDF (“Amarelinhos”) e um veículo de empresa contratada.

desses alunos são obrigados a sair mais cedo e perdem um horário de aula todos os dias.

No final de 2014 (novembro e dezembro) os alunos cadeirantes não puderam frequentar as aulas, pois, além de o ônibus não estar devidamente adaptado, o contrato com a empresa foi suspenso. Em 2015, embora o ano letivo tenha se iniciado em fevereiro, os alunos cadeirantes só passaram a ser transportados a partir da segunda semana de abril, por ônibus próprio da SEDF (“Amarelinho”).

No Centro de Ensino Especial 02, em Ceilândia, há necessidade de mais ônibus adaptados, pois existem mais cadeirantes do que comportam os veículos atualmente à disposição da escola. Com efeito, a escola em questão tem dezessete alunos cadeirantes no turno da manhã e quinze no da tarde, mas é servida por quatro ônibus adaptados, cada um com um lugar para cadeirante.

PRINCIPAIS CAUSAS E EFEITOS

Elencam-se como causas de o serviço de transporte escolar oferecido pela SEDF não atender com a qualidade exigida e adequada às necessidades dos alunos, a Secretaria omitir-se em fazer cumprir as cláusulas contratuais do serviço de transporte escolar, não considerar informações sobre o desempenho dos operadores na contratação/renovação dos serviços e raramente aplicar penalidades às empresas, apesar do reiterado descumprimento de cláusulas contratuais. Além disso, há omissão do Detran-DF na fiscalização de rua dos veículos de transporte escolar da rede pública de ensino do DF.

Apontam-se como efeitos:

- ▶ perda de conteúdo e carga horária, por parte dos alunos, com prejuízo ao aprendizado; em 36,8% das escolas visitadas, há redução de carga horária como consequência do atraso do transporte escolar;
- ▶ risco à integridade física dos alunos transportados;
- ▶ constrangimento dos alunos com dificuldades de locomoção e restrição do acesso desses à educação.



CONCLUSÃO

A auditoria evidenciou que a distribuição de escolas e a oferta de vagas escolares no DF prejudica o caráter suplementar do Programa de Transporte Escolar, gerando gastos crescentes com o excessivo número de alunos transportados.

Demonstrou ainda que a gestão do serviço de transporte escolar no DF apresenta deficiências graves na definição dos beneficiários, nos procedimentos e autorizações prévias às empresas contratadas, na fiscalização e no monitoramento do serviço prestado.

Constatou também que a SEDF não oferece serviços de transporte escolar com segurança, conforto, assiduidade, acessibilidade e tempestividade adequados às necessidades dos alunos da rede pública de ensino.

DETERMINAÇÕES

Buscando corrigir os problemas apontados nesta auditoria, o TCDF, por meio da Decisão nº 3.440/2015, fez diversas determinações aos órgãos envolvidos na prestação dos serviços de transporte escolar na rede pública de ensino.

Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal – SEDF:

- A** corrigir as irregularidades existentes na concessão indevida do transporte escolar a estudantes que usufruem do Passe Livre Estudantil e implementar controles que impeçam a ocorrência de novas irregularidades;
- B** fazer cumprir os requisitos contratuais e as exigências 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;
- C** fixar prazo para as empresas contratadas corrigirem as irregularidades apontadas, sob pena de cancelamento do contrato;

- D** fiscalizar 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 em lei e contrato;
- E** abster-se de contratar e prorrogar contratos com empresas que não atendam aos requisitos legais e contratuais, principalmente no que diz respeito ao atingimento de níveis adequados de qualidade do serviço;
- F** cumprir 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;
- G** elaborar e enviar a esta Corte de Contas plano de implementação, 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; 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.

Departamento de Trânsito do Distrito Federal – Detran/DF:

- A** cumprir sua atribuição de fiscalizar a prestação do serviço de transporte escolar da rede pública de ensino do Distrito Federal, encaminhando a esta Corte as ações empreendidas e os resultados obtidos.

BENEFÍCIOS ESPERADOS

- A** atendimento do aluno em unidades de ensino próximas à residência, proporcionando o menor deslocamento possível casa-escola;
- B** redução do número de alunos transportados;
- C** redução das despesas com o transporte de alunos;
- D** melhoria das condições de aprendizagem dos estudantes;
- E** melhoria da qualidade e segurança do serviço de transporte escolar, mediante utilização de ônibus mais seguros, que atendam aos requisitos mínimos exigidos pelo Código de Trânsito Brasileiro e aos termos de referência da contratação;
- F** pagamento apenas de despesas efetivamente incorridas de acordo com as cláusulas contratuais e normas do CTB;
- G** alocação eficiente dos recursos destinados ao transporte escolar e Passe Livre Estudantil.

Auditoria operacional para avaliar o transporte escolar dos alunos da rede pública de ensino no DF(em 2014)

Secretaria-Geral de Controle Externo

Secretário-Geral: Luiz Genédio Mendes Jorge

Secretaria de Macroavaliação da Gestão Pública

Secretária: Luciene de Fátima Carvalho Teodoro

Divisão de Auditoria de Programas e de Recursos Externos

Diretor: Henirdes Batista Borges

Equipe de Auditoria

Alexandre Pochyly da Costa
Fabrício Bianco Abreu
Joana D'Arc Lázaro
José Higino de Souza
Helder Silvério Borba
Marcelo Magalhães Silva de Souza
Maria Angélica Gonçalves Reis

Diagramação

Jeanice Durão de Lima

Tribunal de Contas do Distrito Federal

Secretaria de Macroavaliação da Gestão Pública
Praça do Buriti - Ed. Palácio Costa e Silva (Anexo) - 7º andar
Brasília - DF - Cep 70075-901
Telefone: (61) 3314-2150