



ESTADO DE MATO GROSSO

CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

Relatório de Avaliação do Controle Interno 0005/2017

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA:	SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO, ESPORTES E LAZER
INTERESSADO:	Marco Aurélio Marrafon Secretário de Estado de Educação, Esporte e Lazer
C/ CÓPIA:	Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso
ASSUNTO:	Avaliação do Controles Internos do “Transporte Escolar” da SEDUC.

Controle Interno. Avaliação dos Controles Internos da Atividade Transporte Escolar, com o objetivo de avaliar a aderência às normas, a adequação dessas normas ao serviço prestado, as prestações de contas dos repasses de recursos públicos para o transporte escolar e a validade da documentação suporte aos contratos/convenios/despesas, bem como, o funcionamento, estrutura e segurança do controle interno, em cumprimento à diretriz de Auditoria constante no plano anual de auditoria e o disposto na PORTARIA N° 038/2017/CGE de 12/07/2017.

Cuiabá - MT
Dezembro/2017



ESTADO DE MATO GROSSO

CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

SUMÁRIO

1. - Introdução
2. - Metodologia
3. - Identificações das áreas de riscos e levantamentos das Atividades
4. - Avaliação dos Controles Internos
 - 4.1. - Subsistema - Educação
 - 4.1.1 - Ponto de Controle - Transporte Escolar
5. - Conclusão



ESTADO DE MATO GROSSO

CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

1 - INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como propósito realizar a avaliação dos controles internos da área finalística da Secretaria de Estado de Educação, Esporte e Lazer - SEDUC/MT, de acordo com o ponto de controle priorizado na matriz de significância, em observância as diretrizes constantes no plano anual de avaliação do controle interno, e, em atendimento a Ordem de Serviço nº 188/2017, expedida pelo Secretário Controlador Geral, bem como, o inciso II do artigo 10 da Portaria nº 038/2017/CGE que estabelece diretrizes para a realização da Avaliação dos Controles Internos para o exercício de 2017, publicada no DOE de 05/10/2017.

O desenvolvimento desse trabalho está relacionado com missão da Controladoria Geral do Estado que é o de contribuir com a melhoria dos serviços públicos, através do aperfeiçoamento do sistema de controle interno.

O objetivo é apresentar um diagnóstico acerca do funcionamento, estrutura e segurança do controle interno relacionado ao ponto de controle Transporte Escolar, buscando identificar as fragilidades existentes e em que nível estas afetam a aderência às normas e aos procedimentos.

Com esse diagnóstico, pretende-se extrair dados e informações capazes de indicar ao gestor do órgão as ações necessárias para aperfeiçoar o controle interno.

A partir do resultado desse trabalho, serão desenvolvidas atividades de pós-auditoria, especialmente, o Monitoramento das Recomendações, mediante a elaboração de planos de providências e o periódico acompanhamento da implementação das medidas necessárias à correção das causas das fragilidades constatadas nesta avaliação de controle.

Busca-se também, colher elementos para a realização de mapeamento de riscos que indiquem as atividades ou processos, que serão objeto do acompanhamento simultâneo, bem como indicar áreas em que será necessário promover ações preventivas, por meio do desenvolvimento de orientações e capacitações voltadas aos gestores e servidores dos órgãos.

O resultado desse trabalho subsidiará ainda a elaboração do plano de auditoria da CGE, a partir da indicação dos processos e atividades que oferecem maior riscos de ocorrência de erros, falhas e irregularidades.



ESTADO DE MATO GROSSO

CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

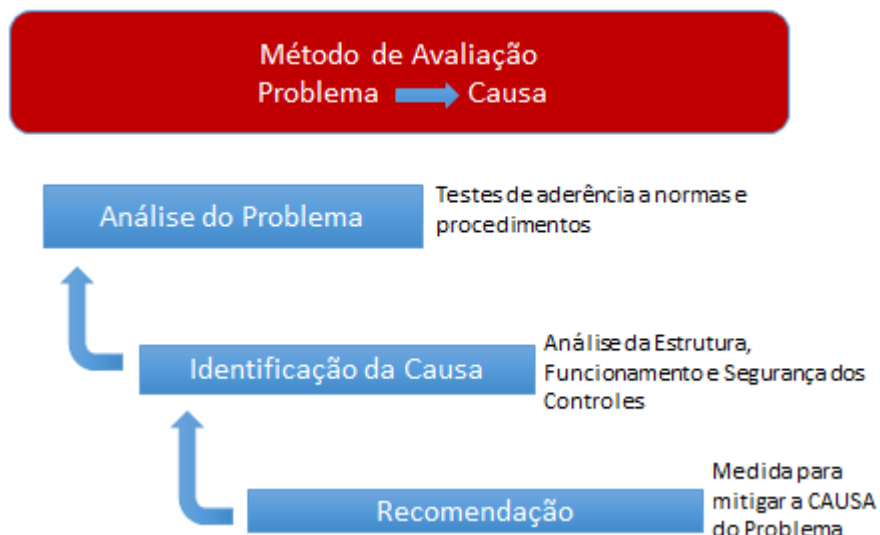
Por fim, o relatório dessa avaliação de controle interno será encaminhado ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, em cumprimento ao que determina a Resolução Normativa nº 12/2017.

2 - METODOLOGIA

A metodologia para desenvolvimento da avaliação dos controles internos, observa o disposto na Resolução Normativa nº 12/2017, do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, bem como, as diretrizes estabelecidas na Portaria nº. 38/2017, da Controladoria Geral do Estado, e se divide em 2 fases. A primeira diz respeito ao Planejamento e a segunda trata da execução da Avaliação dos Controles Internos.

Na Fase de Planejamento, além do levantamento de informações, definição da equipe e elaboração de cronograma, buscou-se, fundamentalmente, realizar o **mapeamento de riscos dessa atividade**.

Na fase da execução da Avaliação dos Controles Internos, utilizamos o método de análise Problema => Causa, conforme demonstrado no diagrama abaixo:



Por este método, busca-se inicialmente realizar análise dos problemas relacionados a atividade objeto da avaliação, que neste caso é o Transporte Escolar, através de testes de aderência a normas e procedimentos. Em seguida, procura-se identificar as fontes das causas dos problemas, a partir da avaliação da Estrutura, Funcionamento e



ESTADO DE MATO GROSSO

CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

Segurança dos Controles Internos. Por fim, são apresentadas as recomendações com a propositura, de maneira factível, de possíveis soluções, no intuito de combater e mitigar a causa do problema.

Na análise dos problemas, o auditor aplicou testes de aderência às normas e aos procedimentos em relação a atividade Transporte Escolar, mediante aplicação de método amostral, que consiste na escolha de uma parte dos elementos de uma população de forma que ele espelhe, com segurança técnica, todo o universo analisado em relação aos resultados encontrados no trabalho.

Na descrição das análises, não são especificados os processos analisados, pois o objetivo desse trabalho é de avaliar os controles internos e não apurar irregularidades / impropriedades em toda a sua extensão. Ao responder às questões acerca da análise dos problemas, são apresentados como resultado o achado, a evidência do achado e a fundamentação legal.

A identificação das causas dos problemas detectados foi realizada por meio de aplicação de testes de observância, aplicação de checklist e questionários. Ao responder às questões acerca da identificação das causas, são apresentados como resultado o achado de causa, a evidência da causa identificada e a indicação do risco para a organização, a fim de demonstrar as fontes que provocam a vulnerabilidade dos controles, tendo como parâmetro adequações conceituais do TCU (Tribunal de Contas da União) e da NBR ISO 31000/2009 (Associação Brasileira de Normas Técnicas - Gestão de Riscos - Princípios e Diretrizes), que exemplifica, de forma não exautiva, as possíveis fontes das causas e suas possíveis vulnerabilidades:



ESTADO DE MATO GROSSO

CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

FONTES DAS CAUSAS [Estrutura, funcionamento e segurança dos controles]	VULNERABILIDADES [Possíveis Causas]
1. Pessoas	Servidores em número insuficiente Servidores sem capacitação formal Servidores com perfil inadequado Servidores desmotivados
2. Processos	Mal concebidos [exemplo: fluxo, desenho] Ausência de manuais ou instruções formalizadas [procedimentos, documentos padronizados] Ausência de segregação de funções
3. Estrutura Organizacional	Falta de clareza quanto às funções e responsabilidades Deficiências nos fluxos de informação e comunicação Centralização excessiva de responsabilidades Delegações exorbitantes
4. Sistemas Informatizados	Ausência de manuais de operação Ausência de integração com outros sistemas Inexistência de controles de acesso lógico/backups Vulnerabilidade do banco de dados
5. Infraestrutura Física	Localização inadequada Instalações ou leiaute inadequados Inexistência de controles de acesso físico
6. Infraestrutura Tecnológica	Equipamentos obsoletos Ausência ou insuficiência de investimento em TI
7. Externalidades	Eventos externos que podem impactar na avaliação dos controles

3 - IDENTIFICAÇÕES DAS ÁREAS DE RISCOS E LEVANTAMENTOS DAS ATIVIDADES

O presente relatório tem por finalidade verificar o serviço de transporte escolar destinado a alunos da rede pública escolar de Mato Grosso, neste caso a clientela que reside nas áreas rurais dos municípios, e que possuem a necessidade de deslocamento utilizando transporte público no trajeto que compreende sua residência e a unidade de ensino com a qual mantenha vínculo de matrícula.

O objeto principal da investigação corresponde aos **convênios, repasses de recursos financeiros e recebimento da prestação de contas do transporte escolar**, atribuição que se harmoniza com o planejamento de trabalho feito em relação a este serviço pela



ESTADO DE MATO GROSSO

CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

unidade da Secretaria de Estado de Educação, Esportes e Lazer.

Nesta fase da auditoria utilizamos metodologia de pesquisa documental, tida como fonte primária [1]. A pesquisa serve de fontes de dados coletados no processo de concessão dos recursos públicos e prestação de contas, elaborados pelos próprios setores da Secretaria estadual de Educação. Alcança a avaliação das normas criadas e dos manuals existentes, a capacitação dos gestores e destinatários da política pública que fazem o controle social, a contratação das pessoas jurídicas prestadoras de serviço, podendo apontar a qualidade da oferta do transporte escolar, a integridade e hígidez das prestações de contas.

Aplicados os testes de auditoria sobre o objeto que foi planejado para esta política pública, verificada a aderências às normas e procedimentos, é possível detectar com razoável segurança a observância ao planejamento, neste caso os gastos e investimentos da Administração, e o alcance da efetividade na prestação do serviço.

A partir do resultado obtido com o cruzamento das informações disponíveis nos processos de contratação efetuado pelos municípios e prestação de contas apresentadas à Secretaria de Estado de Educação, Esportes e Lazer (SEDUC), com os dados disponíveis nos sistemas corporativos, é possível alcançar um diagnóstico razoável quanto à efetividade do serviço de transporte escolar.

No processo de planejamento desta avaliação, procedimento prévio e necessário que antecede a geração da Ordem de Serviço (art. 4º, Portaria 14), o *problema* é representado pelas diversas questões de auditoria traduzidas em forma de questões, indicando possíveis achados que seriam o *elo de causalidade* e as prováveis *causas* de sua ocorrência.

Para testar a efetividade dos controles será necessário avaliar alguns processos cujos fluxos devem estar mapeados pelas unidades administrativas previamente, de modo a instituir os sistemas de repasse de recursos e de prestações de contas, devidamente individualizados e com suas características.

A amostragem de processos obedece a alguns filtros, estatisticamente escolhidos para a separação de amostras. Estas formam um subconjunto derivado de elementos de uma população. Um caso especial de amostragem é a **amostra total, ou 100% ou censo**, quando são examinados todos os elementos da população [2]. *Uma característica*



ESTADO DE MATO GROSSO

CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

numérica estabelecida para toda uma população é denominada parâmetro [...] O valor numérico de uma estatística amostral é denominado estimativa . (HEGENBERG, 2012, p. 173).

Para obter densidade à investigação foram expedidas diversas solicitações de informações (nove, ao total), dirigidas às diversas unidades da SEDUC vinculadas à contratação e ao processamento da prestação de contas, sempre com cópia à Uniseci.

A começar pelo questionário enviado à Coordenadoria de Transporte Escolar, por meio do qual o Auditor pediu respostas às seguintes indagações:

1. - *Quais foram os valores destinados pela Secretaria de Estado de Educação de MT para o Transporte Escolar no ano de 2016 e primeiro semestre de 2017?*
2. - *Quais são os municípios beneficiados e os respectivos valores repassados para as despesas com Transporte Escolar?*
3. - *Quais as normas que regulamentam a atuação da Coordenadoria de Transporte Escolar da SEDUC/MT além do Decreto nº 2269/2014?*
4. - *A CTE possui cadastro atualizado das Comissões de Transporte Escolar criadas nos municípios?*
5. - *Os membros dessas Comissões receberam capacitação, orientação ou alguma cartilha explicativa sobre as regras da Lei nº 8469/2006 e as instruções normativas correspondentes?*
6. - *A SEDUC constituiu a sua comissão tripartite para decidir as demandas encaminhadas pelas Comissões de Transporte Escolar dos municípios e existe um modelo-padrão de regimento para as CTE e um limite para a duração dos mandatos?*

O questionário gerou o Protocolo nº 455677/2017, de 23/08//2017, e por meio dele a Secretária Adjunta de Gestão Educacional e Inovação, professora Marioneide Angélica Kliemaschewsk e o Coordenador de Transporte Escolar, Antenor de Lemos Jacob atenderam às solicitações.

Informaram que o montante que o Estado de Mato Grosso destinou aos municípios no ano de 2016 foi de R\$ 76.504.479,23, e ainda um repasse complementar de R\$ 4.596.537,50 para atender ao período de reposição de aulas decorrente do movimento grevista. No primeiro semestre de 2017 o valor repassado foi de R\$ 38.563.506,32 até a parcela 7/10. Os 141 municípios são atendidos, ainda que haja unidades em Cuiabá sob responsabilidade direta da SEDUC.



ESTADO DE MATO GROSSO

CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

A única norma a regular a atuação da Coordenadoria de Transporte Escolar seria a Instrução Normativa nº 001/2016, e o cadastro das Comissões de Transporte Escolar estaria no banco de dados do Sigeduca, onde há um ambiente específico para as informações do transporte escolar.

Sobre a existência de programas de capacitação para os membros do controle social, a Coordenadoria responde que isso ocorre quando há solicitação ou demanda, e que este ano o TCE capacitou os gestores municipais sobre transporte escolar. Foi informado que há uma Comissão Tripartite na SEDUC, que o banco de dados das linhas (itinerários) é alimentado regularmente no sistema Sigeduca.

A SEDUC respondeu que não efetua controle quanto à qualificação dos condutores dos veículos, ficando sob a responsabilidade dos municípios; que não há critério específico para o transporte fluvial; e que a prestação de contas é de competência da Coordenadoria Prestação de Contas da SAAS. E com relação à criação de linhas e itinerários a Coordenadoria de Transporte faz visita in loco para aferição e atualização de roteiros.

A Coordenadoria de Transporte Escolar enviou uma planilha relativa ao ano de 2016, com os valores repassados a todos os 141 municípios, constando as 10 parcelas pagas individualmente e os valores transferidos em sua totalidade.

Com relação à Solicitação de Informações nº 9/2017 a resposta e os documentos foram apresentados pessoalmente pela Secretária Adjunta de Gestão Educacional e Inovação, professora Marioneide Angélica Kliemaschewsk e pelos servidores Ismael Pedroso Cavalcanti e Adão José Pereira, da Coordenadoria de Transporte Escolar, em reunião ocorrida na SEDUC no dia 10/10/2017 às 09:30, em que também compareceu o responsável pela Unidade Setorial de Controle Interno da SEDUC, Alex Costa de Queiroz.

Consta que entre os anos de 2010 e 2014 o Estado de Mato Grosso cedeu 1.060 veículos aos 141 municípios, por meio de **Termo de Cessão de Uso de Bem Móvel**. Neste período cada ente municipal recebeu pelo menos dois veículos, sendo que entre os mais aquinhoados estão demonstrados na tabela seguinte:



ESTADO DE MATO GROSSO

CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

Tabela 4

Município	Veículos recebidos
Cáceres	29
Confresa	22
Vila Rica	19
Poconé	19
Cotriguaçu	18
Tangará da Serra	16
Nossa Senhora do Livramento	15
São José do Rio Claro	15
Sinop	15
Aripuanã	14
Peixoto de Azevedo	14

Fonte: CI nº 12942/2017-SEDUC/CTE

Na mesma reunião foi relatado que está em curso o planejamento e reorganização das rotas de transporte escolar, e que 6 ou 7 municípios são visitados mensalmente pela Comissão de Transporte Escolar para verificação dos itinerários, totalizando 42 municípios analisados.

Em decorrência dos problemas de segurança identificados em veículos utilizados para o transporte escolar nos municípios de Alta Floresta e Peixoto de Azevedo, foi solicitado à SEDUC para que requisitasse desses municípios as informações sobre a existência de contratos de seguro da frota contratada. As buscas de informações nesta investigação reuniram evidências que em Alta Floresta 3 veículos foram destruídos por incêndio no mês de setembro de 2017, e no município de Chapada de Guimarães um veículo cedido pelo Estado fundiu com apenas 20.000 quilômetros de uso, evidenciando falha na manutenção do bem de propriedade do Estado de Mato Grosso.

3.1. FUNDAMENTO JURÍDICO

A obrigatoriedade de que a Administração ofereça aos alunos da rede escolar pública residentes em áreas rurais um serviço de transporte escolar oficial e gratuito, que recolha o educando desde o local próximo ao seu domicílio e o transmova até a unidade escolar, decorre de imposições existentes em diversos comandos normativos nas esferas dos diversos entes republicanos.

A começar pela Constituição federal de 1988, que prevê a *educação* como um dever do estado, e a garantia do transporte escolar do aluno da educação básica como um seu *direito* (art. 208 inc. VII). A Constituição estadual de Mato Grosso prevê que é um *dever*



ESTADO DE MATO GROSSO

CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

do estado oferecer os instrumentos necessários às necessidades do ensino público obrigatório, e o constituinte derivado decorrente avança ainda mais e cria o Sistema Único de Ensino (art. 242 inc. III e art. 244).

Ainda no plano federal, além da norma que trata das Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (art. 4º inc. VIII), o serviço de transporte escolar é tratado na Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, norma esta que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), e também por intermédio da Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004, que instituiu o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE).

O legislador estadual cria a Lei nº 8.469, de 7 de abril de 2006, e detalha a execução do serviço de transporte dos alunos da rede estadual de ensino residentes na zona rural, na parcela que é responsabilidade do Governo do Estado de Mato Grosso. Para esmiuçar e regulamentar os procedimentos, a Administração se utiliza da Instrução Normativa nº 10/2014 e também da Instrução Normativa nº 1/2015. Mais recentemente tem-se a inovação da Lei nº 10.480, de 28 de dezembro de 2016, que destina parcela de recursos do Fundo de Transporte e Habitação (FETHAB) para a recuperação de vias rurais utilizadas por veículos de transporte escolar, e o Decreto nº 1.087/2017 que regulamenta este procedimento em particular.

Fica fora deste relatório a Lei nº 10.480/2016, uma vez que a destinação dos recursos do Fethab para esta finalidade não ocorreu no exercício de 2016.

3.2. O SERVIÇO DE TRANSPORTE ESCOLAR RURAL (TER)

Ainda que seja um país cada vez mais urbano, em que as pessoas buscam as cidades para ter acesso à tecnologias, trabalho e oportunidades de estudo, é considerável a quantidade de brasileiros que reside nas áreas rurais, e entre os serviços públicos mais necessários a esta parcela está o Transporte Escolar Rural.

Objetivando coordenar e desenvolver uma série de estudos sobre o sistema de transporte, a partir de convênio firmado em 1965 com o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD) o Governo Federal instituiu grupo de trabalho por meio Decreto nº 57.003, de 11 de outubro de 1965, denominado Grupo Executivo de Integração da Política de Transportes (GEIPOT).

Recebendo a atenção deste grupo de estudo e trabalho, com vistas a minimizar as



ESTADO DE MATO GROSSO

CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

dificuldades dos alunos residentes nas áreas rurais para se deslocarem até a escola, foi planejada uma política de transporte para esta parcela da população. Em 1994 foi criado o Programa Nacional de Transporte Escolar (PNTE), considerado o primeiro programa destinado especialmente ao transporte dos alunos no trajeto residência-escola-residência. Um dos objetivos foi auxiliar os municípios na aquisição de veículos novos.

Passados 10 anos, em 2004, o PNTE foi substituído pelo Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE), e que passou a oferecer ajuda financeira aos municípios para auxiliar no serviço de transporte de alunos das áreas rurais para a escola.

Essa política foi definida por lei para garantir sua perenidade, e deste modo a Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004 (conversão da MPv nº 173, de 2004) instituiu o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE) e também o Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos (repasso de recursos financeiros do Programa Brasil Alfabetizado).

De acordo com o art. 2º da citada norma, foi instituído o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE), no âmbito do Ministério da Educação, a ser executado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), e este tem por objetivo de oferecer transporte escolar aos alunos da educação básica pública, residentes em área rural. Isso recebe concretude por meio de assistência financeira, em caráter suplementar, destinada a estados, municípios e Distrito Federal.

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) executa atualmente dois programas voltados ao transporte de estudantes: o Caminho da Escola e o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE), que visam atender aos alunos que residem da zona rural.

Os estudos específicos sobre Transporte Escolar Rural são bem recentes, um deles ocorreu no ano de 1995, quando foi realizado trabalho com esta finalidade pela Empresa Brasileira de Planejamento de Transporte (GEIPOT) que tinha por título Avaliação Preliminar do Transporte Rural, destaque para o segmento escolar. Entre seus objetivos relevantes estava a realização de avaliação qualitativa das dificuldades, custos e benefícios da implementação desta política pública.

A pesquisa do GEIPOT permitiu a identificação de todos os componentes do Transporte Rural, inclusive o Transporte Escolar Rural (TER), uma vez que existe a obrigatoriedade



ESTADO DE MATO GROSSO

CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

de que a Administração pública ofereça aos alunos da rede escolar pública residentes em áreas rurais um serviço de transporte escolar público e gratuito.

Espera-se do TER que os veículos recolham o educando em local próximo ao seu domicílio, e o entregue em segurança na unidade escolar, perfazendo o roteiro de retorno.

3.3. COMISSÃO DE TRANSPORTE ESCOLAR CONTROLE SOCIAL

A Lei estadual nº 8.469, de 7 de abril de 2006, determina que sejam criadas Comissões de Transporte Escolar nos municípios com a finalidade de auxiliar na fiscalização do serviço, e que as mesmas sejam compostas por representantes dos pais, alunos, professores municipais, professores estaduais, assessores pedagógicos, Poder Executivo Municipal e Programa Nacional de Transporte Escolar, conforme o art. 9º.

A partir daqui vamos nos referir ao serviço de transporte escolar rural apenas como transporte escolar, repetindo os termos adotados pelo legislador, o que não desvirtua a finalidade do serviço.

O legislador estadual poderia ter feito a opção de determinar a criação em cada município de um *Conselho de Transporte Escolar* e não uma simples *Comissão*, porque a configuração jurídica de *Conselho* atenderia com maior completude o que dispõe a Constituição Federal. A ideia de colegiados em formato de *Conselho* (CF/88, art. 89), dá ao órgão consultivo um grau de relevância, e lhe empresta poder decisório. Na Constituição Federal a palavra *Conselho* é repetida 70 vezes, e em quase todas elas o contexto é o empoderamento social para decisões e debates sobre políticas públicas, inclusive proferindo julgamentos.

A existência de um órgão consultivo tem pertinência com a participação popular no *controle social* do serviço público de transporte escolar rural, e permite ao cidadão-usuário ser ouvido, sua opinião passa a ter relevância. Por *controle social* se entende a possibilidade de que os cidadãos, usuários ou não do serviço público, possam auxiliar na fiscalização, inclusive fazendo denúncias, sugestões e elogios.

Sobre o serviço de transporte escolar em Mato Grosso consultamos o Sindicato dos Trabalhadores do Ensino Público de Mato Grosso, o Sintep, presente em todos os 141 municípios por meio de sedes. Buscamos a opinião dos profissionais da educação sobre a qualidade do transporte escolar, a transparência dos gastos e a qualidade do serviço prestado.



ESTADO DE MATO GROSSO

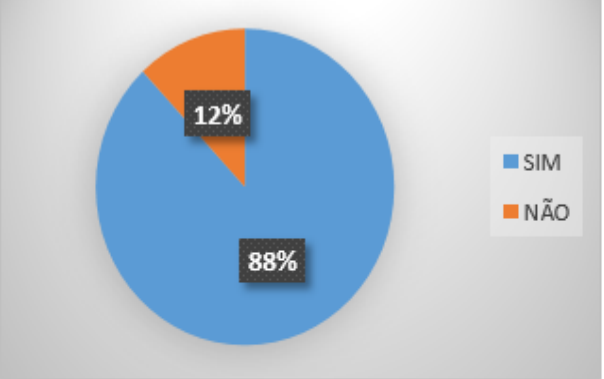
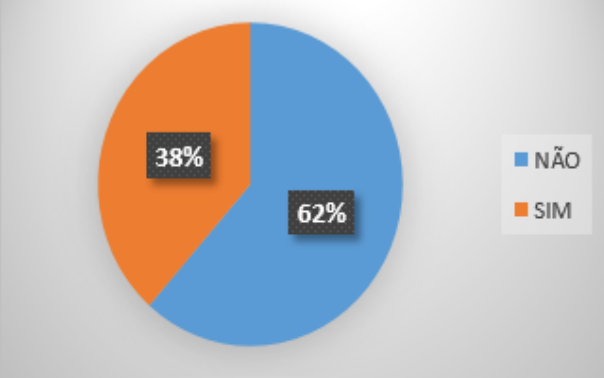
CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

Por meio da sede central do Sintep estadual distribuimos um questionário com 5 perguntas, apenas uma delas com visão crítica, em que era solicitada uma nota de avaliação do serviço. As demais perguntas são típicas do controle social e medem o grau de transparência das informações sobre planejamento e finanças do serviço de transporte escolar.

A adesão das unidades locais do Sintep foi de acordo com o desejado, e as respostas recebidas oferecem uma análise interessante sobre esta política pública.

Eis as questões e as respostas (em %):

<p>1. Em seu município existe uma Comissão de Transporte Escolar para auxiliar na fiscalização do serviço?</p> <p><input type="checkbox"/> SIM</p> <p><input type="checkbox"/> NÃO</p>	 <table border="1"><thead><tr><th>Resposta</th><th>Porcentagem</th></tr></thead><tbody><tr><td>SIM</td><td>88%</td></tr><tr><td>NÃO</td><td>12%</td></tr></tbody></table>	Resposta	Porcentagem	SIM	88%	NÃO	12%
Resposta	Porcentagem						
SIM	88%						
NÃO	12%						
<p>2. Em caso positivo à questão anterior, a <u>Subsede do Sintep</u> integra a Comissão de Transporte Escolar?</p> <p><input type="checkbox"/> SIM</p> <p><input type="checkbox"/> NÃO</p>	 <table border="1"><thead><tr><th>Resposta</th><th>Porcentagem</th></tr></thead><tbody><tr><td>NÃO</td><td>62%</td></tr><tr><td>SIM</td><td>38%</td></tr></tbody></table>	Resposta	Porcentagem	NÃO	62%	SIM	38%
Resposta	Porcentagem						
NÃO	62%						
SIM	38%						



ESTADO DE MATO GROSSO

CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

<p>3. Na opinião dos trabalhadores do ensino público desse Município qual a nota atribuída ao serviço de Transporte Escolar numa escala de 1 a 3, onde 1 significa ruim; 2 significa satisfatório e 3 significa bom?</p> <p><input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3</p>	<table border="1"><thead><tr><th>Nota</th><th>Porcentagem</th></tr></thead><tbody><tr><td>nota 1</td><td>36%</td></tr><tr><td>nota 2</td><td>52%</td></tr><tr><td>nota 3</td><td>12%</td></tr></tbody></table>	Nota	Porcentagem	nota 1	36%	nota 2	52%	nota 3	12%
Nota	Porcentagem								
nota 1	36%								
nota 2	52%								
nota 3	12%								
<p>4. A entidade sindical sabe dizer qual o montante de recursos públicos que o Município da <u>Subsede</u> recebe para aplicar no Transporte Escolar?</p> <p><input type="checkbox"/> SIM <input type="checkbox"/> NÃO</p>	<table border="1"><thead><tr><th>Resposta</th><th>Porcentagem</th></tr></thead><tbody><tr><td>SIM</td><td>35%</td></tr><tr><td>NÃO</td><td>65%</td></tr></tbody></table>	Resposta	Porcentagem	SIM	35%	NÃO	65%		
Resposta	Porcentagem								
SIM	35%								
NÃO	65%								
<p>5. A Prefeitura local compartilha informações e planejamento com o <u>Sintep</u> quanto às rotas, qualidade do serviço, e solução de problemas relativos ao Transporte Escolar?</p> <p><input type="checkbox"/> SIM <input type="checkbox"/> NÃO</p>	<table border="1"><thead><tr><th>Resposta</th><th>Porcentagem</th></tr></thead><tbody><tr><td>SIM</td><td>33%</td></tr><tr><td>NÃO</td><td>67%</td></tr></tbody></table>	Resposta	Porcentagem	SIM	33%	NÃO	67%		
Resposta	Porcentagem								
SIM	33%								
NÃO	67%								

[1] LAKATOS, Eva Maria. Metodologia do trabalho científico: procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicações e trabalhos científicos. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2001, p. 43.

[2] HEGENBERG, Leônidas *et al.*. Métodos de Pesquisa: de Sócrates a Marx e Popper. São Paulo: Atlas, 2012).

4 - AVALIAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS

Neste capítulo será apresentado o resultado da avaliação dos controles internos da Secretaria de Estado de Educação, Esporte e Lazer no tocante a atividade de Transporte Escolar.



ESTADO DE MATO GROSSO

CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

A avaliação foi realizada conforme o planejamento e levantamento de informações e o mapeamento das áreas e atividades de risco demonstrados no capítulo 3.

Para o ponto de controle objeto desta avaliação serão demonstrados os **problemas**, as **causas identificadas** através da análise da estrutura, funcionamento e segurança dos controles e as **recomendações** para eliminar ou mitigar as causas dos problemas.

4.1 - SUBSISTEMA - EDUCAÇÃO

Esse subsistema objetiva contribuir para avaliação educacional, em especial área finalística:

Transporte Escolar

4.1.1 - Ponto de Controle - Transporte Escolar

A análise desse Ponto de Controle objetivou responder as seguintes questões:

A configuração das Comissões de Transporte Escolar está devidamente definida?

Há observância do Código de Trânsito Brasileiro quanto à qualificação dos condutores e segurança dos veículos de transporte escolar?

O serviço de Transporte Escolar e as respectivas prestações de contas estão de acordo com a normas legais.

Os veículos utilizados para o transporte escolar são adequadamente equipados e os municípios mantem as revisões dos veículos?

4.1.1.1 - Análise do Problema

Esta etapa da avaliação foi desenvolvida com a aplicação de testes de aderência às normas e aos procedimentos, mediante seleção de amostra. Os erros, falhas ou fragilidades em relação as tarefas desse processo, são apresentadas abaixo com a indicação do achado, da evidência e a fundamentação legal.

A análise deste ponto de controle objetivou a presente avaliação que foi deflagrada em meados do mês de agosto de 2017, um período em que era encerrado o primeiro semestre escolar relativo ao ano de 2017, mas que ainda não havia se expirado o prazo



ESTADO DE MATO GROSSO

CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

para a entrega da primeira parcela da prestação de contas do transporte escolar.

Desse modo optamos por verificar primeiro as duas prestações de contas relativas aos dois semestres de 2016, e fizemos o caminho inverso: analisamos primeiramente a prestação de contas, para depois verificar os parâmetros de repasse de recursos financeiros.

Visando selecionar amostras de autos físicos para análise dos processos de prestação de contas de 2016 aplicamos um filtro inicial sobre a totalidade dos 141 municípios do Estado de Mato Grosso, obedecendo a alguns critérios prévios. Foram selecionados 37 municípios inicialmente, cujas respectivas prestações de contas submeteram-se ao cumprimento de diligências em pelo menos um dos semestres, podendo se presumir a existência de **falhas**. Outro critério de filtragem foi a **materialidade**, o que significa a observância do volume de recursos financeiros disponibilizados para os mencionados entes municipais.

Assim, considerando potenciais falhas na prestação de contas e a quantia de recursos financeiros utilizados, escolhemos para uma primeira amostra os processos físicos de prestação de contas apresentados pelos municípios de Sinop, Santo Antônio do Leverger, Cláudia, Nossa Senhora do Livramento, Várzea Grande e Feliz Natal.

Desses 6 municípios da primeira amostragem, 2 receberam valores acima de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais); outros 2 receberam recursos acima de R\$ 500.000,00, mas abaixo de R\$ 1.000.000,00; e os 2 restantes estão numa faixa menor, receberam recursos abaixo de R\$ 500.000,00 no ano de 2016, conforme a Tabela 2:

Tabela 2

Município	Valor
Sinop	R\$ 1.718.857,62
Santo Antonio do Leverger	R\$ 1.407.821,17
Nossa Senhora do Livramento	R\$ 891.571,82
Cláudia	R\$ 615.048,13
Várzea Grande	R\$ 370.471,55
Feliz Natal	R\$ 319.768,01

Fonte: Relatório de repasses da Coordenadoria de Transporte Escolar ref. a 2016

Fragilidades na prestação de contas dos recursos

Há pagamentos que destoam de valores referentes aos outros períodos, sem a devida justificativa.



ESTADO DE MATO GROSSO

CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

Foram transferidos recursos do convênio de transporte escolar para a conta corrente da prefeitura local, não se podendo identificar com exatidão quais as despesas que foram liquidadas com este recurso a partir de então.

Há o Parecer nº 295 da Superintendência de Orçamentos, Convênios e Finanças da SEDUC que determina saneamento de irregularidades do exercício de 2015 e correções no sistema GPO e o Parecer nº 296 tratando sobre a prestação de contas em que reclamou a complementação de prestações anteriores, e o encarte de extratos de duas contas correntes por onde transitaram os recursos do convenio.

Especificamente no município de Cáceres houve os seguintes achados: existência de dois colegiados no município para opinar sobre a prestação de contas, e a emissão de parecer positivo na prestação de contas enquanto os autos aguardavam o cumprimento de diligências.

Ausência de atuação da Comissão de Transporte Escolar

Os municípios não instituíram a sua Comissão de Transporte Escolar, ou formaram colegiado com atuação apenas nos processos de prestação de contas.

As contas não estão passando pelo devido crivo da Comissão de Transporte Escolar.

Há parecer da Comissão do Transporte Escolar, assinado por apenas uma pessoa, não sendo possível saber se o mesmo é membro da Comissão.

Descontrole na execução dos serviços contratados em decorrência de licitações genéricas e contratações de empresas sem expertise em transporte escolar.

As prestações de contas revelaram que os municípios adotaram uma regra: licitar uma multiplicidade de serviços, para órgãos distintos e com necessidades diversas, e entre elas *incluir* o serviço de transporte escolar rural. Isso cria um problema grave: a dificuldade da apresentação de uma prestação de contas de transporte escolar que contenha certeza do uso do recurso para a finalidade legal.

Os termos de referência raramente apresentam com clareza o número de veículos da frota própria do município, que seriam destinatários de combustíveis, lubrificantes e dos pneus adquiridos. Esse defeito permanece no edital de licitação e no contrato celebrado, os empenhos não demonstram o trajeto percorrido pelo prestador do serviço. Em alguns poucos processos de prestação de contas é possível identificar a quantidade de alunos



ESTADO DE MATO GROSSO

CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

que foi transportada no período, a quilometragem do trajeto, o custo unitário e os dias em que os veículos ficaram parados, normalmente em razão de greve dos trabalhadores do setor educacional.

Apenas quando contrata sociedades empresárias para a prestação de serviço é que o município deixa claro que sua despesa se resume a remunerar o quilômetro rodado, critério previsto em lei para calcular o custo do serviço de transporte escolar (Lei nº 8.469/2006, art. 3º).

Especificamente no município de Várzea Grande, verificou-se que, considerando que a empresa contratada para o transporte escolar presta serviços para diversas secretarias da prefeitura, o controle sobre a aplicação dos recursos de transporte escolar na atividade finalística resta prejudicado.

O município preferiu realizar um processo licitatório guarda-chuva para atender a todas as secretarias, e deste modo é impossível saber com grau de certeza se os valores disponibilizados para o transporte escolar foram utilizados especificamente para esta finalidade. Este modelo de contratação já foi contestado pelo Tribunal de Contas de Mato Grosso (TCE), uma vez que a Corte entende que Os contratos genéricos, também descritos como guarda-chuva são a negação, personificada em negócio jurídico, dos princípios constitucionais da eficiência, da impessoalidade, da economicidade e da moralidade [1] .

Não há comprovação sobre os trechos cobertos pelo transporte escolar, e nem a quantidade de alunos que é atendida nos diversos períodos do ano, não se percebendo descontos de pagamentos quando não havia deslocamentos de alunos para a escola, em razão da greve dos servidores do setor ocorrida em 2016.

Em todas as localidades objeto da amostra verificou-se que os itinerários dos veículos de transporte não são demonstrados, o que facilitaria aferir a regularidade do serviço.

Vejamos controvérsia identificada no município de Chapada dos Guimarães. A pessoa jurídica CASTRO E CARVALHO (CNPJ nº 24726325000386) recebeu um pagamento de R\$ 26.024,33 no dia 29/03/2016. A mesma empresa foi contratada para fornecer derivados de petróleo e filtros, por meio do Contrato nº 010/2015, e a avença se destinava a atender as secretarias da prefeitura municipal no período de 12 meses, e o valor total era de R\$ 2.110.458,280.

O Contrato nº 052/2015, gerado a partir de um pregão presencial, serviu para o ajuste com a pessoa jurídica MACROPEÇAS TATIANA OLIVEIRA SANTIAGO EIRELI (CNPJ



ESTADO DE MATO GROSSO

CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

nº 07.838.209/0001-78), todavia não é possível aferir o valor do contrato, ainda que ela tenha recebido recursos do convênio para transporte escolar. O objeto do contrato é o fornecimento de pneus e peças para veículos.

O Parecer nº 4 da SEDUC impõe uma série de diligências ao Município de Chapada, principalmente o envio de cópias dos contratos de diversas empresas prestadores de serviço. Nesta prestação de contas foram juntadas algumas das informações solicitadas e solucionados diversos problemas identificados nos três exercícios anteriores.

O mesmo problema de **licitações genéricas**, para todas as secretarias, foi detectado como achado, prática demonstrada por outros municípios investigados.

[1] Processo nº 89613-2016 PM DE SÃO JOSÉ DOS QUATRO MARCOS, Rel. Cons. Moisés Maciel, j. 23/08/2016; ver também o Processo nº : 17.038-0/2011, Rel. Cons. Antonio Joaquim, j. 07/11/2011.

Serviços contratados e executados sem o necessário processo licitatório

Detectamos que nem todas as prestações de contas são instruídas com o devido processo licitatório, citamos como exemplo os seguintes achados:

A Ordem de Pagamento nº 04110/00 de 14/04/2016 no valor de R\$ 21.420,00 em favor de SMALL DISTRIBUIDORA DE DERIVADOS DE PETROLEO LTDA (CNPJ nº 02.044.526/0010-90), localizada no município de Sinop/MT e os respectivos pagamentos não se fizeram acompanhar do necessário processo licitatório.

Da mesma forma com relação ao pagamento verificado no processo sob o Protocolo nº 52228/2017 em que a empresa SHAULLIN TRANSPORTADORA REVENDEDOR RETALHISTA LTDA (CNPJ nº 01353824000108) recebe R\$ 15.850,00 em 15/07/2016 sem processo de licitação constar da prestação de contas.

Por sua vez, a empresa DUDA AUTO ELETRICA (CNPJ nº 08910012000165) recebeu R\$ 12.377,73 em 20/07/2016 sem nenhum processo de licitação constar da prestação de contas. Todos esses pagamentos foram efetuados pelo Município de Feliz Natal.

Não foram realizadas aquisições específicas de combustível para atender ao transporte escolar



ESTADO DE MATO GROSSO

CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

Se percebe que as licitações para aquisição de combustível não foram específicas para o transporte escolar, não há comprovação quanto às rotas percorridas e nem a quantidade de alunos transportados.

Há uma inconsistência nas informações sobre a aquisição de combustível, que pode indicar um dispêndio de recursos financeiros além do necessário. Com base nos dados sobre pauta de preços elaborada pela Secretaria de Estado de Fazenda (Sefaz/MT) [1], o óleo diesel adquirido em Sinop (distância 111 km) tem como preço mínimo para transporte o índice/litro 0,215376. Já o preço mínimo em Nobres (distância 390 km) é 0,266105, portanto a distância pode estar colaborando para um dispêndio maior.

Na prestação de contas é possível detectar que o Município de Feliz Natal deixa de adquirir óleo diesel em Sinop e passa a comprar da pessoa jurídica SHAULLIN TRR, que possui unidades nos municípios de Sorriso e Nobres. O produto adquirido neste último fica mais oneroso, em razão da distância entre vendedor e consumidor.

[1] PORTARIA Nº 208/2015-SEFAZ - Institui Lista de Preços Mínimos para determinação da base de cálculo do ICMS incidente na prestação de serviço de transporte de combustíveis.

Inconsistência nas informações do endereço de empresas contratadas para o transporte escolar

Também foi possível identificar empresas que, mesmo contratadas e recebendo regularmente, não funcionam no endereço declarado à Receita Federal.

É o caso da sociedade empresária M A R SERVICOS E CONSTRUCOES LTDA-EPP, com endereço na Avenida Tiradentes, Q 7, nº 12-A, Loteamento Chapéu do Sol, Várzea Grande/MT, contratada pelo Município de Santo Antonio do Leverger.

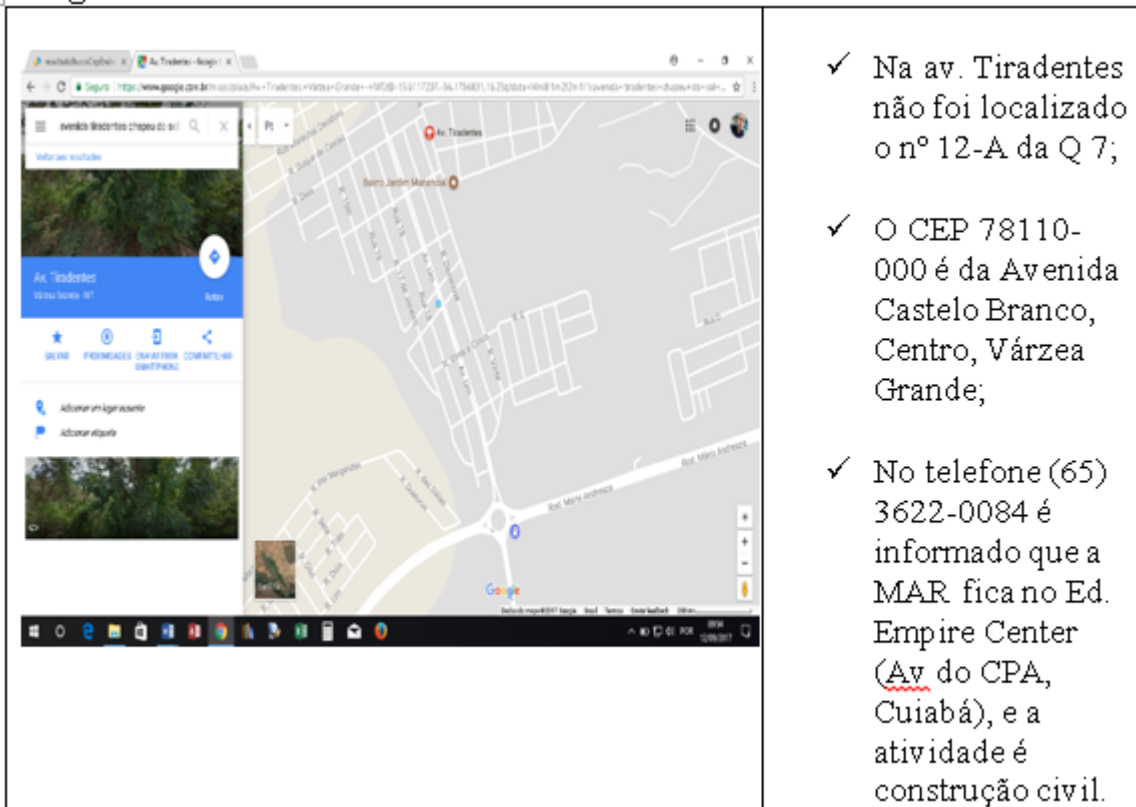


ESTADO DE MATO GROSSO

CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

Imagem 1



Fonte: Google Maps; diligências do Auditor

Desvio de finalidade dos convênios

A empresa ROSEMARI PEREIRA SIQUEIRA (CNPJ nº 22.183.250/0001-47) recebeu diversas transferências e não se pode afirmar se estas se destinam a pagamento por serviços de lavagem dos veículos do transporte escolar. Mesmo se assim o fosse, esse tipo de despesa não pode ser paga com recursos públicos de transporte escolar, por não estar prevista no rol do art. 7º da Instrução Normativa nº 001/2016/GS/SEDUC/MT.

A empresa DELREY NOVA BANDEIRANTES LTDA-ME (CNPJ nº 06.063.181/0001-81) recebeu diversos pagamentos por serviços de fornecimento de peças automotivas, não sendo possível aferir o seu uso específico em veículos destinados ao transporte escolar. A Lei municipal nº 1705/2009 autorizou o pagamento de 2,00 por aluno transportado pela sociedade empresária REOBOTE TRANSPORTES E TURISMO LTDA (CNPJ nº 054174424000170) que é concessionária de transporte coletivo municipal.

A pessoa jurídica REOBOTE transporta alunos em suas linhas regulares e recebe recursos destinadas ao custeio de transporte escolar, e por meio da Lei nº 1.887/2011,



ESTADO DE MATO GROSSO

CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

de 7 de abril de 2011, o Município de Alta Floresta ampliou o benefício, e passou a atender estudantes residentes na área urbana, uma variação da política pública.

Os veículos da REOBOTE TRANSPORTE E TURISMO necessitariam de adaptações essenciais ao serviço de transporte escolar (art. 136 e seguintes do Código de Trânsito Brasileiro). A mesma vem sofrendo investigação do Ministério Público de Alta Floresta em razão de supostas falhas no processo de contratação com a prefeitura local. Na noite de 21 de setembro de 2017 três veículos utilizados para o serviço de transporte escolar, e que estavam na garagem da empresa, foram exterminados pelo fogo.

Ausência de medição, cobrança de serviço durante a greve dos profissionais de educação.

No ano de 2016, no final do primeiro semestre, ocorreu uma greve dos profissionais de educação que atingiu a maior parte das escolas estaduais, e que somente foi suspensa por meio de mediação do Tribunal de Justiça de Mato Grosso, encerrando um movimento paredista que durou mais de 60 dias.

Todavia o **Relatório Detalhado de Repasses do Transporte Escolar 2016**, elaborado pela Coordenadoria de Transporte Escolar da SEDUC não reflete essa paralisação, os repasses em 10 parcelas foi cumprido integralmente. E houve inclusive uma suplementação, uma vez que a necessidade de reposição de aulas implicou também na disponibilização de transporte ao discente no período extraordinário.

É bem provável que uma avaliação caso a caso possa indicar que durante o período da greve, entre julho e agosto de 2016, em muitas cidades os prestadores de serviço de transporte escolar receberam por um serviço não executado, já que os veículos permaneceram nas garagens.

Isso seria evitado se a SEDUC exigir que o município efetue o pagamento do prestador de serviço, ou forneça combustível ao veículo da frota própria, mediante a comprovação da quilometragem percorrida no período, o que é perfeitamente possível. O controle de abastecimento, a comprovação da quilometragem, entre outros, são medidas acessórias exigíveis dos prestadores de serviço que não oneram e nem burocratizam a relação negocial, e dão segurança sobre o que está sendo pago.

Ademais, existem modernos sistemas de abastecimento de combustível que vinculam o motorista a um veículo, instrumento útil para evitar desperdício e/ou desvio de combustível.



ESTADO DE MATO GROSSO

CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

Ajustes com construtoras e outros tipos de sociedades empresárias para o serviço de transporte escolar

Fatos surpreendentes: contratação de sociedade empresária inexistente ou que não fornece endereço atualizado de seu domicílio; ou que funciona em instalações precárias e incompatíveis com a importância do transporte escolar rural. Foi possível diligenciar em alguns endereços e comprovar que a sociedade empresária não funciona no local informado à autoridade da Receita Federal.

Em diversas prestações de contas pudemos observar que os municípios estão contratando empresas com perfis bem diferentes do que é necessário, e um serviço de grande relevância estaria sendo oferecido por quem não possui capacitação para tal. Identificamos construtoras, locadoras de carros, lavanderias, transportadoras de produtos tóxicos, fornecedoras de asfalto, regularmente contratadas para transportar alunos residentes nas áreas rurais.

Isso resulta precarização da qualidade dos serviços, com a utilização de veículos antigos, sem adaptações de segurança para uma clientela tão sensível, comprometendo a segurança dos alunos e a imagem do Estado de Mato Grosso perante a sociedade. E além disso há os riscos financeiros decorrentes de ações judiciais indenizatórias, propostas por vítimas de acidentes provocados por veículos deteriorados, como hipoteticamente seria o caso dos veículos de transporte escolar consumidos pelo fogo, em Alta Floresta.

Documentos da prestação de contas não comprovam a observância ao código de trânsito nacional.

A Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, instituiu o Código de Trânsito Brasileiro (CTB) e trouxe grandes inovações ao sistema, sendo que para alguns casos houve a concessão de prazo para adaptação popular às regras inovadoras (*vacatio legis*). Para veículos e condutores do transporte escolar houve essa dilação de prazo para a vigência integral da norma em razão da quantidade de exigências.

Decorre do CTB que os veículos especialmente destinados à condução coletiva de escolares somente poderão circular nas vias com autorização emitida pelo órgão ou entidade executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal. Para isso se exige (i) registro como veículo de passageiros; (ii) inspeção semestral para verificação dos equipamentos obrigatórios e de segurança; (iii) pintura de faixa horizontal na cor amarela, com quarenta centímetros de largura, à meia altura, em toda a extensão das



ESTADO DE MATO GROSSO

CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

partes laterais e traseira da carroçaria, com o dístico ESCOLAR; (iv) equipamento registrador instantâneo inalterável de velocidade; (v) lanternas de luz branca, fosca ou amarela nas extremidades da parte superior dianteira e lanternas de luz vermelha na extremidade superior da parte traseira; (vi) cintos de segurança em número igual à lotação; (vii) outras exigências do CONTRAM.

Nesse particular a Resolução nº 504 de 29 de outubro de 2014 veio ao mundo jurídico para tratar da utilização obrigatória de espelhos retrovisores, equipamento do tipo câmera-monitor ou outro dispositivo equivalente, a ser instalado nos veículos destinados ao transporte coletivo de escolares.

Tal exigência, de acordo com o art. 3º da Resolução 504 deveria estar sendo cumprida pelos transportadores desde o ano de 2016, e possuem relação direta com a segurança da clientela do transporte escolar rural.

O Código de Trânsito trata especialmente da sujeição dos condutores à capacitação especial profissional para o transporte de estudantes. Esses profissionais devem (i) ter idade superior a 21 anos; (ii) CNH categoria D; (iii) não ter cometido nenhuma infração grave ou gravíssima nos últimos 12 meses; (iv) possuir curso especializado.

Em nenhum dos processos verificados foi possível detectar que os municípios estão contratando veículos em conformidade com as exigências do art. 136 do Código de Trânsito, e nem há provas da capacitação dos profissionais e a fiscalização do serviço em harmonia com a exigência do disposto no art. 138.

Documentos da prestação de contas não comprovam a observância ao código de trânsito nacional.

Veículos de transporte escolar sem equipamentos necessários de segurança e sem comprovação de seguro contratado

Após avaliar os processos de prestação de contas não foi possível afirmar que os veículos contratados pelos municípios para o transporte escolar estejam equipados com os acessórios necessários exigidos pelas normas de segurança. E ao repassar o recurso financeiro para o município, o Estado de Mato Grosso não exige que aquele preveja nos editais de licitação a obrigação de cumprimento dos dispositivos do CTB.

Outra ausência é a contratação de seguro para uma atividade de alto risco, ainda que os recursos repassados pelo Estado de Mato Grosso também devam ser utilizados para a contratação de seguros (art. 7º da Instrução Normativa nº 001/2016, de 18 de fevereiro



ESTADO DE MATO GROSSO

CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

de 2016). Nas prestações de contas analisadas não foi possível encontrar provas de aquisição desse tipo de serviço, essencial na prevenção de riscos.

Falha no controle da frota utilizada para o Transporte Escolar

Nos autos consta a aquisição de pneus junto à sociedade empresária DP DE SOUZA COMERCIO DE PNEUS E BORRACHAS EPP (CNPJ nº 15.024.003/0001-32) no total de 28 unidades pelo valor total de R\$ 16.968,00. As fls. 47 da prestação de contas do 2º semestre é apresentada uma lista de veículos que necessitam dos pneus, não sendo indicada a sua propriedade, se do município ou da frota da sociedade empresária prestadora de serviços, ainda que individualizados tais veículos pelas placas NJU 7622/ NJV 7112/ NUW 2112 e outras.

Foi realizada nova aquisição de 20 pneus junto à mesma empresa DP Souza em 23/06/2016 ao custo total de R\$ 12.120,00 e outra compra de pneus junto à sociedade empresária AUTOLUK COMERCIO DE PNEUMÁTICOS E PECAS LTDA - EPP (CNPJ nº 20.063.556/0001-34).

Portanto, entre os achados na prestação de contas apresentada pelo município de Sinop referente ao exercício de 2016, sobre a utilização de recursos estaduais para o serviço de transporte escolar, estão o **pagamento de despesas com aquisição de pneus sem a comprovação do prévio processo licitatório**, e nem a prova da destinação do material, se na frota própria ou para os veículos da empresa contratada para o serviço.

Há pagamentos para diversos tipos de pessoa jurídica, fornecedoras de combustível, auto elétrica, locação de veículos etc. É possível identificar que foram utilizadas frotas da prefeitura e de duas empresas contratadas por meio de processo licitatório, na prestação do serviço.

A contratação de duas pessoas jurídicas foi para suprir linhas rurais distintas (assentamentos de pequenos agricultores familiares), mas não é indicado expressamente que a frota municipal foi posta à disposição para os demais itinerários, ainda que tenham sido anexados comprovantes de pagamentos de combustível e serviços auto elétrica.

Empresas contratadas não especializadas

Este achado se refere à falta de especialização das empresas prestadores de serviço, que não possuem o transporte escolar como sua atividade econômica.



ESTADO DE MATO GROSSO

CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

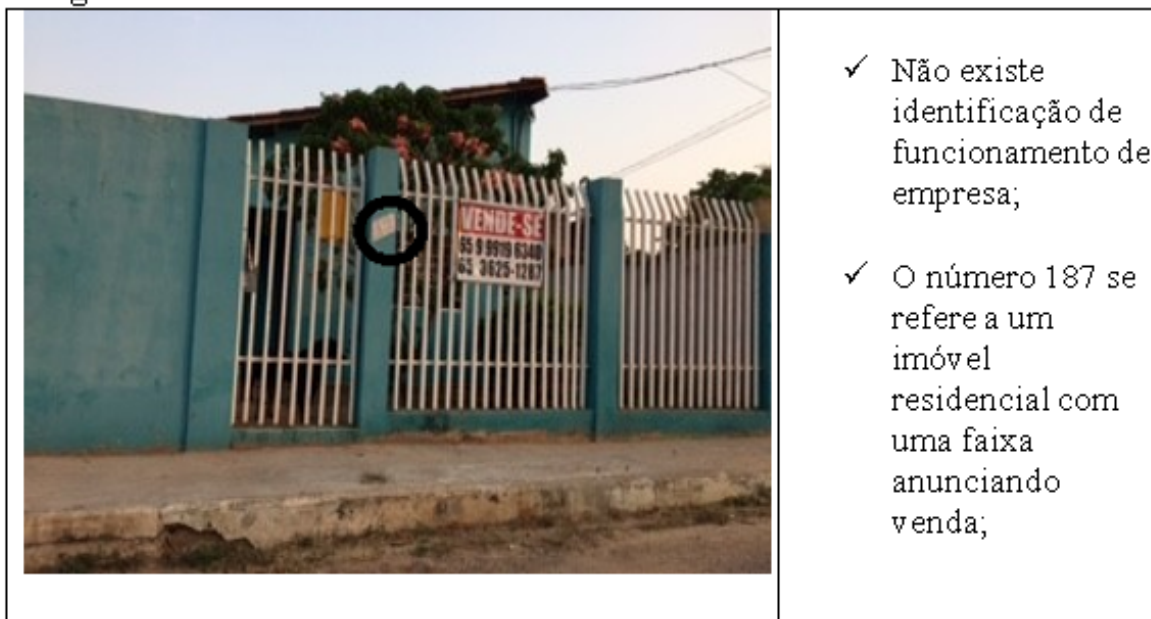
Foi identificada empresa contratada para o serviço de transporte escolar em que no cadastro da Receita Federal indica que possui como atividade econômica principal a construção de edifícios, e outras 14 atividades secundárias, a maioria delas ligadas a engenharia e prestação de serviços, inclusive de transporte escolar.

Em outra situação, examinando a certidão exarada pela Receita Federal do Brasil relativa ao CNPJ nº 00471442000116 se constata que a principal atividade econômica pessoa jurídica contratada é o serviço de terraplanagem, sendo 15 as atividades secundárias da citada pessoa jurídica, mas nenhuma delas se refere à execução de serviços de transporte escolar.

A sociedade empresária GMTUR TRANSPORTADORA TURISMO E CONSTRUTORA LTDA-EPP, CNPJ nº 053953345000105, é uma das contratadas para prestar serviços de transporte escolar no município de Poconé. Pelas informações prestadas à Receita federal, sua principal atividade econômica é Transporte rodoviário coletivo de passageiros, com itinerário fixo, intermunicipal, exceto em região metropolitana.

O domicílio informado seria rua Deputado Itrio Correa da Costa, nº 187, Bairro Santa Isabel, em Cuiabá. No local não existem placas identificando a GMTUR, trata-se de imóvel residencial, com um *banner* mostrando que um imóvel posto à venda:

Imagem 3



Fonte: diligências do Auditor



ESTADO DE MATO GROSSO

CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

Nos autos consta a aquisição de pneus junto à sociedade empresária DP DE SOUZA COMERCIO DE PNEUS E BORRACHAS EPP (CNPJ nº 15.024.003/0001-32) no total de 28 unidades pelo valor total de R\$ 16.968,00. As fls. 47 da prestação de contas do 2º semestre é apresentada uma lista de veículos que necessitam dos pneus, não sendo indicada a sua propriedade, se do município ou da frota da sociedade empresária prestadora de serviços, ainda que individualizados tais veículos pelas placas NJU 7622/ NJV 7112/ NUW 2112 e outras.

Foi realizada nova aquisição de 20 pneus junto à mesma empresa DP Souza em 23/06/2016 ao custo total de R\$ 12.120,00 e outra compra de pneus junto à sociedade empresária AUTOLUK COMERCIO DE PNEUMÁTICOS E PECAS LTDA - EPP (CNPJ nº 20.063.556/0001-34).

Portanto, entre os achados na prestação de contas apresentada pelo município de Sinop referente ao exercício de 2016, sobre a utilização de recursos estaduais para o serviço de transporte escolar, estão o **pagamento de despesas com aquisição de pneus sem a comprovação do prévio processo licitatório**, e nem a prova da destinação do material, se na frota própria ou para os veículos da empresa contratada para o serviço.

Há pagamentos para diversos tipos de pessoa jurídica, fornecedoras de combustível, auto elétrica, locação de veículos etc. É possível identificar que foram utilizadas frotas da prefeitura e de duas empresas contratadas por meio de processo licitatório, na prestação do serviço.

A contratação de duas pessoas jurídicas foi para suprir linhas rurais distintas (assentamentos de pequenos agricultores familiares), mas não é indicado expressamente que a frota municipal foi posta à disposição para os demais itinerários, ainda que tenham sido anexados comprovantes de pagamentos de combustível e serviços auto elétrica.

4.1.1.2 - Identificação da(s) Causa(s)

Nesta etapa foram identificadas as causas dos problemas indicados na sessão anterior, a partir da avaliação da Estrutura, Funcionamento e Segurança dos controles relacionados a este ponto de controle. A causa, sua evidência e o risco para a Administração Pública, são apresentados abaixo:

Ausência de clareza quanto às funções e responsabilidades



ESTADO DE MATO GROSSO

CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

As comissões municipais de transporte escolar não são instituídas em algumas localidades como também não há clareza quanto as suas funções e responsabilidades.

Na maioria dos achados verificou-se que as comissões reúnem-se apenas uma vez no semestre e com pauta única: exarar parecer no processo de prestação de contas. A função de fiscalizar o serviço (definição de rotas, cumprimento de horários etc.), tão útil para a boa aplicação dos recursos públicos, fica renegada ao esquecimento.

A Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, que tem por objeto regulamentar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) trata em seu bojo da necessidade do controle social por meio da instituição de conselhos populares.

O art. 24 dispõe que O acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos Fundos serão exercidos, junto aos respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por conselhos instituídos especificamente para esse fim. O parágrafo 3º do art. 24 dispõe expressamente que o transporte escolar é objeto de fiscalização deste conselho.

Assim a ausência de clareza na definição das responsabilidades dos envolvidos gera inúmeros prejuízos ao bom resultado dessa prestação de serviço à comunidade escolar.

Insuficiência na supervisão / monitoramento da gestão dos processos

Tais causas fragilizam os processos e provocam problemas que envolvem uma série de achados, tais como, contratação de pessoas jurídicas para realizar o transporte escolar rural que não possuem como atividade econômica principal a prestação desse tipo de serviço, e até mesmo pessoas jurídicas cujos endereços informados no contrato não condizem com a realidade.

A insuficiente supervisão da SEDUC relacionada a atividade de transporte escolar também afetam as seguintes irregularidades: ausência de quantidade mínima de frota própria adaptada ao transporte escolar conforme prevê o Código de Trânsito Brasileiro, descontrole do uso da frota destinada a atender o transporte escolar, editais de licitação falhos sem o devido detalhamento das linhas, itinerários e distâncias a percorrer, falhas nos instrumentos utilizados para controlar o cumprimento das obrigações pelo transportador, situações que deveriam ser condicionantes para a liberação dos pagamentos aos prestadores de serviço.



ESTADO DE MATO GROSSO

CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

Processos inconsistentes / Ausência de manuais que tragam procedimentos padronizados

Devido à falta de padronização na composição das Comissões, os processos não seguem um fluxo comum.

O texto da Lei nº 8.469, de 7 de abril de 2006, determina a criação de Comissões de Transporte Escolar, com a finalidade de auxiliar na fiscalização do serviço, e que estas serão integradas por representantes dos pais, alunos, assessores pedagógicos, professores municipais e estaduais, Poder Executivo Municipal e Programa Nacional de Transporte Escolar (art. 9º).

Todavia não há um *standard* para a sua composição, cujos formatos variam de acordo com o interesse de cada município ou pelo instrumento utilizado para a sua instituição (regulamento, portaria, decreto etc.).

A ausência de manuais também repercute na fragilidade da análise das prestações de contas apresentadas e o descontrole na execução dos serviços contratados.

Deficiência nos fluxos de informação e comunicação

Há deficiência nas definições de fluxos em todas as fases, do repasse de recursos à prestação de contas.

No item anterior foi citado que a Lei nº 8.469/2006 exige a instituição de Comissões de Transporte Escolar nos municípios e isso gera bastante dúvidas. O ideal é modificar a norma, alterando o nome do colegiado para Conselho de Transporte Escolar, exigir que as entidades indiquem seus representantes após processo público de escolha, preferencialmente por eleição, e que o mandato seja por tempo certo e determinado, restringindo a uma única recondução consecutiva e permitindo mandatos eletivos intercalados.

A norma fala também de repasses bimestrais de recursos financeiros, mas a prática impõe 10 repasses sucessivos, de modo que deve ser adaptado o texto da lei com a prática administrativa, a fim de evitar violação ao princípio da legalidade (que pode involuntariamente gerar uma ação por improbidade principiológica, art. 11 da Lei 8429/92).

Existe a obrigatoriedade legal de que os municípios definam as suas rotas e itinerários por lei em sentido formal, e isso não vem sendo cumprido pelos entes municipais,



ESTADO DE MATO GROSSO

CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

dificultando a fiscalização. As licitações locais para o transporte escolar, e mesmo o processo de prestação de contas, não demonstram as rotas que foram atendidas pelos veículos contratados.

Não há um fluxo desenhado para o processo de repasse de recursos, sendo que apenas a publicação dos valores vem sendo cumprida, facilitando o planejamento dos entes municipais.

As Instruções Normativas necessitam de mais clareza, nota-se que a Instrução Normativa nº 01/2015 (art. 1º) contraria a disposição a Lei nº 8.469/2006, art. 2º. E na Instrução Normativa nº 010/2014 os artigos 4º e 6º são incompatíveis entre si.

A missão de propor mudanças normativas poderia ser atribuída à **Comissão Interna de Planejamento e Elaboração de Plano de Providências e Revisão da Instrução Normativa do Transporte Escolar da zona rural do Estado de Mato Grosso** instituída pela Portaria nº 138/2017/GS/SEDUC/MT, publicada no Diário Oficial de 08 de maio de 2017. Eventualmente poderia ser ampliado este colegiado com a participação de profissionais com outros diversos perfis conferindo mais pluralidade e legitimidade.

4.1.1.3 - Recomendações

As evidências aqui reunidas demonstram a existência de uma série de problemas classificados como *riscos* à regularidade e higidez, capazes de provocar danos à política pública do transporte escolar rural, seja pela utilização inadequada ou pelo desperdício dos recursos públicos.

Assim, RECOMENDA-SE à SEDUC:

1. Instituir um Plano Quinquenal de Transporte Escolar, com adequações a serem implantadas sucessivamente de forma planejada, exigindo dos municípios que doravante o serviço de transporte escolar rural obedeça a alguns critérios objetivos de execução e prestação de contas;
2. Instituir manual sobre procedimentos licitatórios para a contratação de empresas de prestação de serviço de transporte escolar, destinado aos municípios, devendo constar a preferência por pessoas jurídicas que realizem o serviço, e que o tenham como atividade econômica principal;



ESTADO DE MATO GROSSO

CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

3. Elaborar Manual de Prestação de Contas de Transporte Escolar, destinado aos municípios;
4. Exigir dos municípios que as empresas contratadas possuam a quantidade mínima de frota própria adaptada ao transporte escolar conforme prevê o Código de Trânsito Brasileiro;
5. Exigir nas prestações de contas o cumprimento do art. 136 do CTB, inclusive a comprovação de inspeção veicular, bem como, informem o detalhamento das linhas, itinerários e distâncias, e quais os instrumentos utilizados para controlar o cumprimento dessas obrigações pelo transportador;
6. Instituir um campo no sistema Sigeduca para que os municípios informem a identificação dos veículos utilizados, placa e RENAVAM incluídos, juntamente com informações do seguro contratado;
7. Propor mudanças na Lei nº 8.469/2006 com a criação de Conselhos de Transporte Escolar em substituição às Comissões de Transporte Escolar, ampliando o controle social;
8. Elaborar um modelo de Regimento Interno para as Comissões (ou Conselhos de Transporte Escolar) contendo descrevendo as atribuições previamente contidas nas leis e regulamentos;
9. Propor alterações na Lei nº 8.469/2006 para que o processo de composição das Comissões de Transporte Escolar (ou Conselhos) seja concretize por meio de eleições diretas;
10. Propor modificações na Lei nº 8.469/2006, definindo critérios de composição e formação dos Conselhos de Transporte Escolar (ou Comissões de Transporte Escolar), ampliando os poderes que permitam à sociedade opinar e decidir sobre todos os aspectos do serviço de transporte escolar;
11. Articular com a Agência Reguladora (AGER) as inspeções avaliações periódicas dos veículos utilizados no transporte escolar rural;
12. Articular com o Departamento Estadual de Trânsito (DETRAN) um plano permanente de capacitação dos profissionais condutores de veículos que atuam na prestação de serviço;



ESTADO DE MATO GROSSO

CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

13. Instituir um plano de capacitação de servidores que atuam na Coordenadoria de Transporte Escolar e na Gerência de Prestação de Contas, incentivando que os mesmos proponham regulamentos e normas para definir os fluxos processuais de concessão de repasse dos recursos financeiros e análise dos processos de prestação de contas;
14. Instituir planos de capacitação regionalizados destinados aos gestores municipais, servidores públicos e prestadores do serviço de transporte escolar rural, visando orientar sobre normas e procedimentos, com vistas a permitir a transparência e o controle social, além da melhora do serviço;
15. Obrigar que os veículos de transporte escolar sejam adesivados no modelo estabelecido pela Controladoria Geral do Estado, indicando os telefones 162 (ligação local) ou 0800-647-1520 (discagem gratuita) da Ouvidoria Geral, para recebimento de reclamações e denúncias sobre o serviço;
16. Adequar a Lei nº 8.469/2006 quanto à periodicidade dos repasses de recursos financeiros aos municípios.

5 - CONCLUSÃO

Em cumprimento ao planejamento da Ordem de Serviço nº 188/2017 a presente avaliação permite chegar a algumas conclusões, geradas concretamente a partir de dados referentes ao repasse de recursos financeiros aos municípios para o transporte escolar rural. Foram mapeados os poucos processos existentes e identificadas as recorrências nos processamentos das prestações de contas, que sofrem os efeitos da escassez de regulamentação.

Uma política de Gestão de Riscos deve ser pensada pela Secretaria de Estado de Educação, Esportes e Lazer, como guia mestre para a implementação de fluxos processuais, mudança de normas e procedimentos, como antecedentes de estratégias e decisões futuras visando mitigar os riscos por meio de um processo de gerenciamento [1]. Esse planejamento deve considerar os achados encontrados no curso da Avaliação ora apresentada.

Dessa forma, objetivando contribuir com a melhoria do sistema de controle interno ressaltamos a necessidade de adoção medidas corretivas recomendadas, que estão apresentadas capítulo 4.1.4, deste relatório.



ESTADO DE MATO GROSSO
CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

Cabe destacar que, de acordo com o estabelecido na Resolução Normativa do TCE nº. 12 /2017 e na Instrução Normativa CGE nº. 03/2017, o órgão deve elaborar Plano de Providências, com a indicação da implementação de ações administrativas objetivando atender às recomendações apresentadas neste relatório, no prazo de 30 dias, conforme estabelecido no Decreto nº 1.341/1996.

[1] Informações com detalhes no curso de Auditoria Baseada na Avaliação de Riscos (Carlos Alberto Sampaio de Freitas, 2017) modalidade *in company* ministrado em Cuiabá.

É nosso relatório;

À apreciação superior.

Cuiabá, 27 de Dezembro de 2017

Vilson Pedro Nery
Auditor do Estado

Gilmar Souza da Silva
Superintendente de Controle em Gestão de Pessoas e Previdência