



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS  
CÂMPUS DE PALMAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

**RAPHAELA CRISTHYNA SOARES BANDEIRA**

**A ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS NO  
CONTROLE EXTERNO DA GESTÃO PÚBLICA: uma análise da política de transporte  
escolar em municípios tocantinenses**

PALMAS – TO  
2023

RAPHAELA CRISTHYNA SOARES BANDEIRA

**A ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS NO  
CONTROLE EXTERNO DA GESTÃO PÚBLICA: uma análise da política de transporte  
escolar em municípios tocantinenses**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Tocantins como requisito para a obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento Regional.

Linha de Pesquisa: Sociedade, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dra. Mônica Aparecida da Rocha Silva.

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**  
**Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Tocantins**

---

R217a    Bandeira, Raphaela Cristhyna Soares.

A atuação do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins no controle externo da gestão pública: uma análise da política de transporte escolar em municípios tocaninenses. / Raphaela Cristhyna Soares Bandeira. – Palmas, TO, 2023.

156 f.

Dissertação (Mestrado Acadêmico) - Universidade Federal do Tocantins – Câmpus Universitário de Palmas - Curso de Pós-Graduação (Mestrado) em Desenvolvimento Regional, 2023.

Orientadora : Mônica Aparecida da Rocha Silva

1. Transporte Escolar. 2. Tribunal de Contas. 3. Competência. 4. Controle Externo. I. Título

**CDD 338.9**

---

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – A reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio deste documento é autorizado desde que citada a fonte. A violação dos direitos do autor (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.

**Elaborado pelo sistema de geração automática de ficha catalográfica da UFT com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).**

**RAPHAELA CRISTHYNA SOARES BANDEIRA**

**A ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS NO  
CONTROLE EXTERNO DA GESTÃO PÚBLICA: uma análise da política de transporte  
escolar em municípios tocantinenses**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Tocantins como requisito para a obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento Regional.

Linha de Pesquisa: Sociedade, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dra. Mônica Aparecida da Rocha Silva.

Data da Aprovação: 03/07/2023

**Banca Examinadora:**





**Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Mônica Aparecida da Rocha Silva / UFT - Orientadora**

**Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Lilian dos Santos Fontes Pereira Bracarense / UFT –  
Examinador Interno**

**Prof. Dr. André Luiz de Matos Gonçalves / TCE – Examinador Externo**

28/07/2023, 15:00

SEI/UFT - 0154830 - Certidão

	Documento assinado eletronicamente por <b>Monica Aparecida da Rocha Silva, Servidor(a)</b> , em 04/07/2023, às 07:36, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do <a href="#">Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015</a> .
	Documento assinado eletronicamente por <b>Lilian dos Santos Fontes Pereira Bracarense, Servidor(a)</b> , em 04/07/2023, às 20:54, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do <a href="#">Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015</a> .
	Documento assinado eletronicamente por <b>André Luiz registrado(a) civilmente como André Luiz de Matos Gonçalves, Usuário Externo</b> , em 28/07/2023, às 12:26, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do <a href="#">Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015</a> .
	A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <a href="https://sei.uft.edu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&amp;id_orgao_acesso_externo=0">https://sei.uft.edu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&amp;id_orgao_acesso_externo=0</a> , informando o código verificador <b>0154830</b> e o código CRC <b>838A230F</b> .

Referência: Caso responda este Ofício, indicar expressamente o Processo nº 23101.005263/2023-77

SEI nº 0154830

PALMAS – TO  
2023

*Dedico este trabalho aos meus pais Jairo e Elizabeth, ao meu marido e companheiro Rodrigo, à filha mais linda e encantadora do mundo Maessa, aos meus irmãos Jaira e Pablo, aos meus cunhados Marcele e Daniel e aos meus sobrinhos (amores) Lohanne, Antonella e Victor Hugo, por serem o meu alicerce e minha fonte de inspiração para ser um ser humano melhor a cada dia.*

## AGRADECIMENTOS

Agradeço ao Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, representado pelos Conselheiros André Luiz de Matos Gonçalves e Severiano José Costandrade de Aguiar, que oportunizaram este Mestrado, valorizando os servidores e o seu aprimoramento.

Agradeço à minha orientadora Prof.<sup>a</sup> Dra. Mônica Aparecida da Rocha Silva, pelas incontáveis horas de ensinamento, dedicação e compaixão com as minhas dificuldades e ansiedades, e por me permitir participar deste processo de crescimento e aprendizado.

Agradeço à Prof.<sup>a</sup> Dra. Lílian dos Santos Fontes Pereira Bracarense pela participação na minha banca de qualificação e pelas valorosas contribuições expendidas para o aprimoramento da pesquisa.

Agradeço a Deus pela oportunidade de galgar em mais uma encarnação na busca da evolução e do aprimoramento intelectual e espiritual, e, por me agraciar com pessoas maravilhosas em minha jornada, tanto na seara familiar, profissional e social.

Agradeço aos meus pais, que em meio a diversas dificuldades me ensinaram o valor do estudo e do trabalho como ferramentas de liberdade e independência, assim como meus irmãos cunhados e sobrinho.

Agradeço ao meu marido Rodrigo Custódio pela paciência, apoio, incentivo durante a realização desta pesquisa e por demonstrar todo o seu amor ao colaborar com o meu desenvolvimento pessoal.

Agradeço à minha filha Maessa pelos cafunés nos momentos em que o cansaço se abatia, e pelas constantes frases de ânimo que me reerguiam: “você consegue mamãe! ”.

Agradeço aos meus sogros José Rodolfo Gerim Custódio e Lenice Cardoso Fernandes Custodio, bem como ao meu cunhado Júlio Cesar Fernandes Custódio e sua esposa Patrícia de Almeida, e aos sobrinhos Guilherme Maestre Custódio e Rafael Almeida Custodio pelo apoio constante.

Agradeço aos amigos-irmãos que o Tocantins me presenteou, em especial aos meus queridos (as) Carolina Vieira de Paula, Arnaldo Cardoso Queiroz, Buenã Porto Salgado, Dênia Maria Almeida da Luz Soares, Wemerson Rodrigues Figueira, Dênis Luciano Pereira Araújo, Aquenúbia Gonçalves da Silva, Júlio Edstron Secundino Santos, Cejane Márcia Aires Alves de Andrade, Lucimeire Luzia Caixeta, Oslí Adriel Setúbal e aos colegas de turma do Minter, que direta ou indiretamente auxiliaram na consecução desta pesquisa.

## RESUMO

Desde a criação dos programas de transporte escolar, sejam eles federais, como o Programa Caminho da Escola e o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – PNATE, ou estaduais, como o Programa de Manutenção do Transporte Escolar do Estado do Tocantins, o montante de recursos destinados ao atendimento do transporte escolar para Estados e municípios vem aumentando expressivamente, o que demanda uma atuação mais pungente dos órgãos de controle, notadamente o Tribunal de Contas. No dia 20 de outubro de 2021, o Tribunal de Contas do Estado do Tocantins (TCE-TO) por meio da Resolução TCE/TO nº 906/2021, aplicou multa à 26 municípios da microrregião do Bico do Papagaio por irregularidades apuradas na vistoria nos veículos, realizada pelo Departamento Estadual de Trânsito do Tocantins (DETRAN-TO), no segundo semestre do ano de 2018. Diante desta situação, a presente pesquisa buscou averiguar em que medida a atuação do Tribunal de Contas do Tocantins vem contribuindo para aperfeiçoar a política de transporte escolar. Para tanto, procedeu-se à coleta de dados bibliográficos, documentais e aplicação de questionário eletrônico à 14 dos 26 municípios multados pelo Tribunal, e, por meio da abordagem qualitativa realizou-se para alguns dados, a análise de conteúdo de Bardin (1977), e para outros a análise descritiva, com o cruzamento das informações por meio do método de triangulação de dados. Os resultados indicam que o TCE-TO exerceu diversas competências para a melhoria do transporte escolar no Estado do Tocantins no período de 2018 a 2022, seja promovendo capacitação/cursos aos seus jurisdicionados, expedindo recomendações e determinações ou aplicando sanções em processos desta natureza. Os dados demonstram que os municípios multados tiveram uma redução significativa no número de indicadores considerados inaptos no ano de 2022 em decorrência destas ações do TCE-TO e das recorrentes vistorias realizadas pelo DETRAN-TO. A gestão e a fiscalização interna da frota escolar pelos municípios ainda se mostram incipientes, eis que, foca na resolução de irregularidades pontuais e não num sistema de gerenciamento permanente pautado no cumprimento das exigências legais e na qualidade da prestação dos serviços. Observou-se ainda a necessidade de se dar transparência aos critérios de avaliação e mensuração do Programa de Manutenção do Transporte Escolar do Estado do Tocantins para auxiliar os órgãos de controle na realização de fiscalizações mais específicas, com foco na economia, equidade, eficiência e efetividade, e para o controle social.

**Palavras-chaves:** Transporte Escolar. Tribunal de Contas. Competência. Controle Externo. Políticas Públicas.

## ABSTRACT

Since the creation of school transport programs, whether federal, such as the Caminho da Escola Program and the National Support Program for School Transport – PNATE, or state, such as the School Transport Maintenance Program of the State of Tocantins, the amount of Resources allocated to providing school transport services to states and municipalities have been increasing significantly, which demands a more vigorous action from the control bodies, notably the Court of Auditors. On October 20, 2021, the Court of Auditors of the State of Tocantins (TCE-TO), through Resolution TCE/TO No. 906/2021, imposed a fine on 26 municipalities in the Bico do Papagaio microregion for irregularities found in the inspection of the vehicles, carried out by the Tocantins State Department of Traffic (DETRAN-TO), in the second half of 2018. Given this situation, this research sought to find out to what extent the performance of the Tocantins Court of Auditors has contributed to improving the policy of school transport. To this end, bibliographic and documentary data were collected and an electronic questionnaire was applied to 14 of the 26 municipalities fined by the Court, and, through a qualitative and quantitative approach, Bardin's content analysis was carried out for some data (1977), and for others the descriptive analysis, with the crossing of information through the data triangulation method. The results indicate that the TCE-TO exercised several powers to improve school transport in the State of Tocantins from 2018 to 2022, whether promoting training/courses to its jurisdictions, issuing recommendations and determinations or applying sanctions in processes of this nature. The data show that the fined municipalities had a significant reduction in the number of indicators considered unfit in the year 2022 as a result of these TCE-TO actions and the recurring inspections carried out by DETRAN-TO. The management and internal inspection of the school fleet by the municipalities are still incipient, as it focuses on solving occasional irregularities and not on a permanent management system based on compliance with legal requirements and on the quality of service provision. It was also observed the need to provide transparency to the evaluation and measurement criteria of the School Transport Maintenance Program of the State of Tocantins to assist the control bodies in carrying out more specific inspections, with a focus on economy, equity, efficiency and effectiveness, and for social control.

**Palavras-chaves:** School Transport. Court of Auditors. Competency. External Control. Public Policies.



## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Base geográfica dos municípios multados com destaque em verde aos participantes/objeto da pesquisa .....	23
Figura 2 - Competências dos Tribunais de Contas .....	43
Figura 3 - Layout do Profissão Gestor – orientar para melhorar, do TCE-TO.....	82
Figura 4 - Nuvem de Palavra da Classe Arquivamento.....	91
Figura 5 - Nuvem de Palavra da Categoria Recomendação .....	93
Figura 6 - Nuvem de Palavra da Categoria Multa .....	95
Figura 7 - Nuvem de Palavra da Categoria Determinação .....	96

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Orçamento e Execução PNATE - 2018 e 2019.....	60
Gráfico 2 - Recursos do PNATE repassados ao municípios do Estado do Tocantins (2017/2021) .....	63
Gráfico 3 - Valores Empenhados pelas Entidades Executoras Nacionais – 2020.....	66
Gráfico 4 - Valores Empenhados para o Estado do Tocantins – 2020 .....	68
Gráfico 5 - Recursos do Programa Manutenção do Transporte Escolar do Estado do Tocantins (2017/2021) .....	71
Gráfico 6 – Motivo do (Des)conhecimento da Resolução TCE-TO n 906/2021 .....	101
Gráfico 7 - Comparativo de indicadores reprovados na vistoria do DETRAN-TO (2018 e 2022) .....	103
Gráfico 8 - Periodicidade em que a frota escolar é submetida à manutenção .....	109
Gráfico 9 - Frequência de resposta para cada subcategoria da Categoria 1 .....	112
Gráfico 10 - Frequência de resposta para cada subcategoria da Categoria 2 .....	115

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Dados da Pesquisa.....	26
Quadro 2 - Coleta de dados do sítio eletrônico do TCE-TO .....	28
Quadro 3 - Indicadores utilizados na análise da Vistoria do DETRAN-TO, no segundo semestre de 2018 e 2022.....	30
Quadro 4 - Funções dos Tribunais de Contas.....	46
Quadro 5 - Perfil dos participantes do questionário eletrônico .....	83
Quadro 6 - Categorias, tipos de processos e número dos processos das decisões proferidas pelo TCE-TO na política de transporte escolar (2018-2022) .....	98
Quadro 7 - Descrição das categorias, subcategorias, síntese temática da subcategoria e unidade de registro do Tema: “A percepção dos municípios acerca da atuação do TCE-TO e as ações para saneamento das irregularidades identificadas na vistoria do DETRAN-TO” .....	111

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Revisão da Literatura .....	27
Tabela 2 - Quantidade de Boletins Oficiais do TCE-TO coletados com a utilização do descritor “transporte escolar” .....	29
Tabela 3 - Orçamento e Execução PNATE nacional – 2020 e 2021 .....	60
Tabela 4 - Curso Transporte Escolar de Qualidade do TCE-TO.....	81
Tabela 5 - Resultado da Categoria B: Cursos e Capacitações do Tribunal de Contas .....	84
Tabela 6 - Demandas sobre transporte escolar da Ouvidoria do TCE/TO (2019-2022) .....	86
Tabela 7 - Panorama comparativo das vistorias realizadas pelo DETRAN-TO (2018 e 2022) .....	103
Tabela 8 - Gestão da frota terceirizada, própria e de motoristas (questões 09, 10, 16 e 17) do questionário eletrônico .....	105
Tabela 9 - Categoria C e D do questionário eletrônico (questões 06, 07, 08, 11, 12 e 15) .....	107

## LISTA DE ABREVEATURAS E SIGLAS

CEFTRU	Centro de Formação de Recursos Humanos em Transportes
CF/88	Constituição Federal de 1988
CTB	Código de Trânsito Brasileiro
CONTRAN	Conselho Nacional de Trânsito
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
DETRAN-TO	Departamento Estadual de Trânsito do Estado do Tocantins
EEx	Entidade Executora
FAE	Fundação de Assistência ao Estudante
FNRM	Fator de Necessidade de Recursos do Município
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
INEP	Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia
INMETRO	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPEADATA	Base de dados macroeconômicos, financeiros e regionais do Brasil
ISCON	Instituto de Contas 5 de Outubro
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
NP	Nuvem de Palavras
ONG's	Organização Não-Governamental
PAR	Plano de Ações Articuladas
PNATE	Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar
PNTE	Programa Nacional de Transporte Escolar
SEDUC-TO	Secretaria da Educação do Estado do Tocantins
SIC	Serviço de Informação ao Cidadão
TAG	Termo de Ajuste de Gestão
TC	Tribunal de Contas
TCE-TO	Tribunal de Contas do Estado do Tocantins
TCU	Tribunal de Contas da União
TC's	Tribunais de Contas
UEx	Unidade Executora

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>16</b>
<b>1.1</b>	<b>Problema de Pesquisa.....</b>	<b>21</b>
<b>1.2</b>	<b>Objetivos.....</b>	<b>21</b>
1.2.1	Objetivo geral.....	21
1.2.2	Objetivos específicos.....	21
<b>1.3</b>	<b>Metodologia.....</b>	<b>21</b>
1.3.1	Lócus da Pesquisa.....	23
1.3.2	Procedimentos Metodológicos.....	25
<b>2</b>	<b>POLÍTICAS PÚBLICAS, CONTROLE EXTERNO E O PAPEL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS.....</b>	<b>35</b>
<b>2.1</b>	<b>Políticas Públicas e Tribunal de Contas: a efetividade dos direitos e deveres fundamentais.....</b>	<b>35</b>
<b>2.2</b>	<b>Os Tribunais de Contas nas Constituições Federais anteriores a 1988.....</b>	<b>39</b>
2.2.1	Os Tribunais de Contas segundo a Constituição Federal de 1988.....	41
<b>2.3</b>	<b>A Função das Multas aplicadas pelos Tribunais de Contas.....</b>	<b>47</b>
<b>3</b>	<b>A EDUCAÇÃO E O TRANSPORTE ESCOLAR NO BRASIL.....</b>	<b>51</b>
<b>3.1</b>	<b>A Trajetória da Política de Transporte Escolar.....</b>	<b>52</b>
<b>3.2</b>	<b>Programas de Transporte Escolar Nacional e do Estado do Tocantins.....</b>	<b>53</b>
3.2.1	Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – PNATE (nacional e Estado do Tocantins).....	57
3.2.2	Programa Caminho da Escola (nacional e Estado do Tocantins).....	64
3.2.3	Programa de Manutenção do Transporte Escolar do Estado do Tocantins.....	69
<b>3.3</b>	<b>Da Gestão da Frota Escolar.....</b>	<b>73</b>

<b>4</b>	<b>A ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS NA POLÍTICA DE TRANSPORTE ESCOLAR: APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS.....</b>	<b>78</b>
<b>4.1</b>	<b>A Atuação do TCE-TO em relação ao Transporte Escolar no Tocantins....</b>	<b>80</b>
4.1.1	Análise dos dados obtidos da Ouvidoria e do site do TCE-TO (representativo das funções pedagógicas, consultiva e de ouvidoria).....	80
4.1.2	Análise das decisões publicadas no Boletim Oficial do TCE-TO (representativo das funções fiscalizadora, judicante, sancionadora e corretiva).....	87
4.2	Análise das Vistorias Obrigatórias em Veículos Escolares e a Resolução TCE/TO nº 906/2021.....	99
4.2.1	Análise das Questões Qualitativas das Categorias C e D do questionário.....	110
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>118</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>121</b>
	<b>APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO ELETRÔNICO.....</b>	<b>135</b>
	<b>APÊNDICE B – CONVITE PARA PARTICIPAÇÃO EM PESQUISA E ESCLARECIMENTOS.....</b>	<b>141</b>
	<b>APÊNDICE C – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO.....</b>	<b>142</b>
	<b>APÊNDICE D – PROTOCOLOS FEITOS À OUVIDORIA DO TCE/TO.....</b>	<b>145</b>
	<b>APÊNDICE E – RECURSOS TRANSFERIDOS PELO PNATE AOS MUNICÍPIOS TOCANTINENSES (2017/2021).....</b>	<b>146</b>
	<b>APÊNDICE F – RECURSOS TRANSFERIDOS PELO PROGRAMA DE MANUTENÇÃO DO TRANSPORTE ESCOLAR DO ESTADO DO TOCANTINS (2017/2021).....</b>	<b>151</b>