



Proc.: 04175/16

Fls.: \_\_\_\_\_

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
*Secretaria de Processamento e Julgamento*  
**DP-SPJ**

**PROCESSO** : 4.175/2016 (eletrônico)  
**CATEGORIA** : Auditoria e Inspeção  
**SUBCATEGORIA** : Auditoria  
**JURISDICIONADO** : Prefeitura Municipal de Alta Floresta do Oeste  
**RESPONSÁVEIS** : Carlos Borges da Silva, Prefeito Municipal (CPF 581.016.322-04).  
**RELATOR** : Conselheiro JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO  
**SESSÃO** : 3ª Sessão do Pleno, de 9 de março de 2017.

RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO. SERVIÇO DE TRANSPORTE ESCOLAR DO MUNICÍPIO DE ALTA FLORESTA DO OESTE. IRREGULARIDADES E IMPROPRIEDADES CONSTATADAS. DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES. MONITORAMENTO EM AUTOS APARTADOS. ARQUIVAMENTO.

- Em virtude dos indícios de irregularidades (inconsistências relevantes que impedem a regular liquidação da despesa e adequada prestação do serviço) e impropriedades (fragilidades do sistema de controle interno), deverá a Administração Pública comprovar a este Tribunal de Contas, em prazo certo e determinado, que adotou todas as medidas necessárias para conformar o transporte escolar às normas de regência.

### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, que tratam de fiscalização destinada a verificar os controles, os requisitos de contratação e as condições do serviço de transporte escolar ofertado pelo Município de Alta Floresta do Oeste, como tudo dos autos consta.

ACORDAM os Senhores Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, em consonância com o Voto do Relator, Conselheiro JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO, por unanimidade de votos, em:

Acórdão APL-TC 00039/17 referente ao processo 04175/16  
 Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326  
[www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)

1 de 52



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
*Secretaria de Processamento e Julgamento*  
**DP-SPJ**

I – Fixar o entendimento de que a todos os processos deflagrados para fiscalizar os serviços de transporte escolar, aludidos na Portaria n. 1.029, de 24 de outubro de 2016, seja aplicado o procedimento estabelecido no presente Acórdão;

II – Determinar ao Chefe do Poder Executivo de Alta Floresta do Oeste, Carlos Borges da Silva, ou a quem o substitua na forma prevista em lei, que, sob pena de aplicação das sanções legais, comprove perante este Tribunal de Contas o cumprimento das determinações e das recomendações na forma e nos prazos indicados no Parecer da Comissão de Auditoria;

III – Facultar ao Chefe do Poder Executivo de Alta Floresta do Oeste, Carlos Borges da Silva, ou a quem o substitua na forma prevista em lei, que apresente, no prazo de 90 dias, fundamentada justificativa quanto a não adoção e/ou execução de medidas alternativas em relação a quaisquer das recomendações elencadas no parecer técnico; e, neste mesmo prazo, encaminhe planejamento quanto às ações alternativas de que eventualmente se valerá para elidir os achados de auditoria que resultaram nestas recomendações, com o respectivo prazo para cumprimento, a ser monitorado por este Tribunal de Contas;

IV – Determinar à Secretaria de Controle Externo que disponibilize servidor, preferencialmente integrante da Comissão de Auditoria, para auxiliar a administração pública quanto ao cumprimento das determinações e recomendações, na hipótese de sobrevir dúvida ou questionamento sobre a matéria;

V – Determinar ao Departamento de Documentação e Protocolo que autue processo específico (fiscalização de atos e contratos) para monitoramento do cumprimento das determinações e recomendações constantes no presente Acórdão, com cópia do relatório de auditoria e deste Acórdão, que deverá ser distribuído ao Conselheiro designado como relator das contas municipais para o quadriênio 2017/2020, e depois encaminhe para a Secretaria de Controle Externo monitorar o cumprimento das medidas indicadas no presente Acórdão;

VI – Estabelecer que os prazos mencionados nos itens II e III, no que diz respeito com as recomendações, serão computados a partir do conhecimento formal, pelo gestor municipal, do manual de auditoria e do relatório de controle de qualidade dos serviços de transporte escolar, por se tratar de documentos essenciais para que a administração pública empreenda o desejável planejamento e/ou execute as recomendações propostas;

VII – Determinar à Secretaria de Controle Externo que confira ampla publicidade ao manual e ao relatório de controle de qualidade dos serviços de transporte escolar, devendo providenciar, junto ao setor competente (Secretaria de Processamento e Julgamento do Pleno), o encaminhamento de cópia destes documentos,

Acórdão APL-TC 00039/17 referente ao processo 04175/16

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

[www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)

2 de 52



Proc.: 04175/16

Fls.: \_\_\_\_\_

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
*Secretaria de Processamento e Julgamento*  
**DP-SPJ**

mediante ofício, ao gestor municipal, juntando a prova da notificação ao respectivo processo de monitoramento;

VIII – Dar ciência deste Acórdão, por ofício, ao atual Chefe do Poder Executivo de Alta Floresta do Oeste, Carlos Borges da Silva, para que atue em face dos comandos dos itens II e III, bem como ao Presidente da Câmara Legislativa do Município de Alta Floresta do Oeste e à Promotoria de Justiça do Ministério Público do Estado de Rondônia, em cuja comarca se insere o Município auditado, para que tomem ciência dos fatos, a todos encaminhando cópia do relatório técnico e deste Acórdão; e

IX – Arquivar o processo depois de cumpridos os trâmites regimentais.

Participaram do julgamento os Senhores Conselheiros JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO (Relator), VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA, FRANCISCO CARVALHO DA SILVA, PAULO CURI NETO, WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA e BENEDITO ANTÔNIO ALVES; o Conselheiro Presidente EDILSON DE SOUSA SILVA; o Procurador-Geral do Ministério Público de Contas ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS.

Porto Velho/RO, 09 de março de 2017.

(assinado eletronicamente)  
JOSÉ EULER PROTYGUARA  
PEREIRA DE MELLO  
Conselheiro Relator  
Mat. 11

(assinado eletronicamente)  
EDILSON DE SOUSA SILVA  
Conselheiro Presidente  
Mat.299



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
*Secretaria de Processamento e Julgamento*  
**DP-SPJ**

**PROCESSO** : 4.175/2016 (eletrônico)  
**CATEGORIA** : Auditoria e Inspeção  
**SUBCATEGORIA** : Auditoria  
**JURISDICIONADO** : Prefeitura Municipal de Alta Floresta do Oeste  
**RESPONSÁVEIS** : Carlos Borges da Silva, Prefeito Municipal (CPF 581.016.322-04).  
**RELATOR** : Conselheiro JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO  
**SESSÃO** : 3ª Sessão do Pleno, de 9 de março de 2017.

### RELATÓRIO

1. Cuidam os autos de fiscalização destinada a verificar os controles, os requisitos de contratação e as condições do serviço de transporte escolar ofertado pelo Município de Alta Floresta do Oeste, de maneira a subsidiar futuro diagnóstico dos serviços ofertados em toda a rede pública municipal do Estado de Rondônia.

2. Para atingir o objetivo a que se propunha, a equipe técnica formulou as seguintes questões de auditoria: “os controles constituídos são suficientes e adequados para execução dos serviços?”; “as contratações foram realizadas de acordo a legislação?”; “as condições dos serviços ofertados estão de acordo com a legislação?”.

3. Findos os trabalhos, a equipe técnica evidenciou uma série de fragilidades que caracterizariam descumprimento a normas legais e a princípios administrativos, razão pela qual propôs encaminhamento no sentido de que fosse assinalado prazo para o cumprimento de todas as determinações e recomendações – como segue elencado:

Diante do exposto, submetem-se os autos ao Gabinete do Excelentíssimo Senhor Conselheiro-Relator José Euler Potyguara Pereira de Mello, propondo:

4.1 Determinar à Administração do Município de Alta Floresta D’Oeste, com fundamento no art. 42 da Lei Complementar nº 154/1996 c/c art. 62, inciso II, do RI TCE-RO, que adote no prazo estabelecido, as providências a seguir elencadas, visando à regularização das situações encontradas:

4.1.1 Antes da tomada de decisão ou manutenção pela escolha das opções da forma de prestação do serviço de transporte escolar realize estudos preliminares que fundamente adequadamente a escolha da Administração, contemplando no mínimo os seguintes requisitos: custos, viabilidade de execução e disponibilidade financeira, com vista ao atendimento das disposições da Constituição Federal, Art. 37, caput (Princípio da eficiência, e economicidade);

Acórdão APL-TC 00039/17 referente ao processo 04175/16  
 Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

[www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)

4 de 52



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
*Secretaria de Processamento e Julgamento*  
**DP-SPJ**

4.1.2 Regulamentar/disciplinar e estruturar, no prazo de 180 dias contados da notificação, a fiscalização de trânsito no âmbito do município, contemplando a apresentação de projeto de lei ao Legislativo, com vistas ao cumprimento do disposto nos arts. 21 e 24 da Lei nº 9.503/1997 (Código de Trânsito Brasileiro);

4.1.3 Estabelecer, no prazo de 180 dias contados da notificação, em ato apropriado o planejamento do transporte escolar de forma estruturada e definir as diretrizes e políticas definidas para aquisição e substituição dos veículos, contemplando o período de curto e longo prazo, com vista ao atendimento das disposições da Constituição Federal, Art. 37, caput (Princípio da eficiência, e economicidade); e Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO, Art. 2º, II (Controles internos adequados);

4.1.4 Estabelecer, no prazo de 180 dias contados da notificação, em ato apropriado as diretrizes e políticas para aquisição e substituição dos veículos e embarcações, contemplando o período de curto e longo prazo, para possibilitar o planejamento do transporte escolar de forma estruturada, com vista ao atendimento das disposições da Constituição Federal, Art. 37, caput (Princípio da eficiência, e economicidade); e Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO, Art. 2º, II (Controles internos adequados);

4.1.5 Definir em ato apropriado, no prazo de 180 dias contados da notificação, o planejamento do transporte escolar de forma estruturada e de acordo com as diretrizes e políticas definidas pela Administração para aquisição e substituição dos veículos, contemplando o período de curto e longo prazo, com vista ao atendimento das disposições da Constituição Federal, Art. 37, caput (Princípio da eficiência, e economicidade); e Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO, Art. 2º, II (Controles internos adequados);

4.1.6 Definir em ato normativo apropriado, no prazo de 180 dias contados da notificação, as políticas de aquisição e substituição dos veículos, bem como as rotinas de manutenção preventiva e substituição de peças e equipamentos dos veículos do transporte escolar (pneu, bancos, motores, entre outros equipamentos), em atendimento a Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO, Art. 2º, II; e Art. 3º, III (Controles internos adequados e Princípio da Aderência a Diretrizes e Normas);

4.1.7 Definir, no prazo de 180 dias contados da notificação, em ato normativo específico que regulamente/discipline o atendimento das demandas de contratação do transporte escolar, em atendimento a Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO, Art. 2º, II; e Art. 3º, III (Controles internos adequados e Princípio da Aderência a Diretrizes e Normas);

4.1.8 Definir, no prazo de 180 dias contados da notificação, por meio de ato apropriado as diretrizes para a realização do acompanhamento e fiscalização do serviço de transporte escolar;

4.1.9 Definir, no prazo de 180 dias, contados da notificação, por meio de ato apropriado as diretrizes para o exercício das funções de gestor e fiscal de contrato na realização do acompanhamento e fiscalização do serviço de transporte escolar, podendo ser de forma genérica aos demais responsáveis por estas funções na



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
*Secretaria de Processamento e Julgamento*  
**DP-SPJ**

Administração, exigindo-se, neste caso, que se faça menção no ato de designação a vinculação e reforço das competências, atribuições e responsabilidades definidas pela norma geral, por estar em desacordo com Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO, Art. 2º, II; e Art. 3º, III (Controles internos adequados e Princípio da Aderência a Diretrizes e Normas);

4.1.10 Implementar, no prazo de 30 dias, contados da notificação, controle individualizado por meio de livros, fichas ou listagens eletrônicas que permita a realização do acompanhamento e fiscalização dos prestadores de serviços do transporte escolar, contendo no mínimo os seguintes requisitos: Dados da empresa; relação atualizada dos veículos/embarcações, condutores e monitores; histórico de acompanhamento das exigências contratuais; e histórico de ocorrências, por estar em desacordo com o art. 67, § 1º, da Lei 8.666/93 c/c art. 2º, II; e art. 3º, III da Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO;

4.1.11 Implementar, no prazo de 30 dias, contados da notificação, providências com vistas a correção da deficiência do controle interno sobre os veículos do transporte escolar por meio de livros, fichas ou listagens eletrônicas que permitam a realização do acompanhamento e fiscalização dos veículos/embarcações do transporte escolar, contendo no mínimo os seguintes requisitos: dados da empresa; dados do veículo/embarcação; Comprovante atualizado de certificado de inspeção semestral do DETRAN; histórico de acompanhamento das exigências contratuais; e histórico de ocorrências, por estar em desacordo com decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO, art. 2º, II;

4.1.12 Implementar, no prazo de 30 dias, contados da notificação, providências com vistas a instituir controle individualizado por meio de livros, fichas ou listagens eletrônicas que permitam a realização do acompanhamento e fiscalização dos condutores do transporte escolar, contendo no mínimo os seguintes requisitos: Dados da empresa; cópia dos documentos pessoais; dados pessoais; Documentação que comprova vínculo com a empresa contratada; Certificado que comprove aprovação em curso especializado, nos termos da regulamentação do CONTRAN e em curso de treinamento de prática veicular em situação de risco e transporte escolar, nos termos de regulamentação do CONTRAN; Certidão negativa do DETRAN atualizada que comprove não ter cometido nenhuma infração grave ou gravíssima, ou ser reincidente em infrações médias durante os doze últimos meses; Certidão negativa (atualizada/validade) do registro de distribuição criminal relativamente aos crimes de homicídio, roubo, estupro e corrupção de menores; histórico de acompanhamento das exigências contratuais; e histórico de ocorrências, por estar em desacordo com o art. 2º, II da Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO c/c art. 67 da Lei 8.666/93 c/c art. 74, II, da Constituição Federal;

4.1.13 Implementar, no prazo de 30 dias, contados da notificação, providências com vistas a instituir rotinas de controle que permitam o acompanhamento e fiscalização da execução diária dos quilômetros executados por rota/itinerário, por estar em desacordo com o art. 2º, II da Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO c/c art. 67 da Lei 8.666/93 c/c art. 74, II, da Constituição Federal c/c o art. 74, II, da Constituição Federal c/c art. 63, §2º, III da Lei 4.320/64;

Acórdão APL-TC 00039/17 referente ao processo 04175/16  
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326  
[www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)

6 de 52



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
*Secretaria de Processamento e Julgamento*  
**DP-SPJ**

4.1.14 Apresentar, no prazo de 180 dias, contados da notificação, projeto de lei ao Legislativo com a finalidade de regulamentar as diretrizes do atendimento da demanda e oferta do transporte escolar, contendo no mínimo as seguintes situações: idade máxima e requisitos dos transportes escolar, faixa etária e requisitos para atendimentos dos alunos, quantidade horas máxima permitida entre o deslocamento da retirada do aluno e a escolar, pontos de retirada dos alunos (requisitos e quantidade máxima de quilômetros entre a residência e o ponto de retirada do aluno), por estar em desacordo com o art. 2º, II da Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO;

4.1.15 Implementar, no prazo de 180 dias, contados da notificação, providências com vistas a instituir rotinas de controle que permitam identificar e manter atualizados os itinerários, a quantidade de quilômetros, os requisitos e quantidade de veículos, a necessidade de monitores e o tipo de pavimentação dentro de cada rota/itinerário, por estar em desacordo com Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO, Art. 2º, II; e Art. 3º, III;

4.1.16 Implementar, no prazo de 180 dias, contados da notificação, providências com vistas instituir rotinas de controle a realização de pesquisa de satisfação entre os usuários com a finalidade de avaliar a qualidade do serviço de transporte escolar e identificar oportunidade de melhorias, por estar em desacordo com Constituição Federal, Art. 37, caput (Princípio da eficiência); Princípio da efetividade e Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO, Art. 2º, II; e Art. 3º, III;

4.1.17 Notificar, no prazo de 30 dias contados da notificação, as empresas contratadas para que regularizem a situação identificada (substituição/manutenção) da frota que não atendem os critérios definidos na contratação, em atenção ao disposto no art. 105, II; 136, incisos I, II, III, IV e V; 137; e 139 todos do Código Brasileiro de Trânsito (CTB);

4.1.18 Notificar, no prazo de 30 dias contados da notificação, as empresas contratadas para que regularize a situação identificada (substituição/manutenção) da frota que não atendem os critérios definidos no contrato/legislação, em atenção aos arts. 105 e 136, VI, do Código de Trânsito Brasileiro;

4.1.19 Determinar à Administração que, no prazo de 30 dias contados da notificação, adote providências com vistas à regularização dos veículos de transporte escolar, junto ao órgão de trânsito competente (DETRAN), conforme o art. 136 e art. 137 do Código de Trânsito Brasileiro.

4.1.20 Determinar à Administração que, no prazo de 30 dias contados da notificação, adote providências com vistas a regularizar a situação identificada (substituição/manutenção) da frota própria que não atendem os critérios definidos na legislação de trânsito, com vista à sanar as impropriedades em relação aos arts. 136 e 137 do Código de Trânsito Brasileiro;

4.1.21 Adotar, no prazo de 30 dias contados da notificação, providências com vistas à regularização dos veículos de transporte escolar, junto ao órgão de trânsito competente (DETRAN), conforme o art. 136 e art. 137 do Código de Trânsito Brasileiro;

Acórdão APL-TC 00039/17 referente ao processo 04175/16  
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326  
[www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
*Secretaria de Processamento e Julgamento*  
**DP-SPJ**

4.1.22 Elaborar e expedir, no prazo de 30 dias contados da notificação, orientação a todas as unidades de ensino, proibindo a carona nos veículos escolares que não a de professores e desde que, neste caso, haja assento vago disponível, e afixe cópia do documento no interior dos veículos;

4.1.23 Determinar à Administração que, no prazo de 30 dias contados da notificação, adote providências com vistas a notificar as empresas contratadas para que regularizem a situação identificada, providenciando a substituição da frota que não atende aos requisitos definidos no subitem 2.1.3 do edital/termo de referência, em observância ao disposto no art. 67 da Lei 8.666/93;

4.1.24 Determinar à Administração que, no prazo de 90 dias contados da notificação, adote providências com vista desenvolvimento de programa de conscientização com pais, alunos, professores e condutores sobre o uso do transporte do transporte escolar, incluindo os direitos e deveres de cada um, abordando temas como: o papel dos pais no acompanhamento do embarque e desembarque de seus filhos, o uso de cinto de segurança e o bom comportamento dos alunos dentro dos veículos escolares, a conservação dos veículos e os respeito aos motoristas, com vista à sanar as impropriedades em relação aos arts. 21 e 65 do CTB (Lei nº. 9.503/97).

4.2 Determinar à Administração do Município de Alta Floresta D'Oeste, com fundamento no art. 42 da Lei Complementar nº 154/1996 c/c art. 62, inciso II, do RI TCE-RO, que nas futuras licitações para atender ao transporte escolar, sejam observadas as seguintes providências:

4.2.1 no prazo de 180 dias contados da notificação, realize novo procedimento licitatório para contratação dos serviços de transporte escolar, em atenção ao disposto nos art. 3º, III, da Lei Federal nº 10.520/02 c/c arts. 7º, § 2º, II, e 40, § 2º, II da Lei Federal nº 8.666/93.

4.2.2 Apresentar no termo de referência/Projeto básico/Edital todos os elementos/requisitos do objeto necessários para possibilitar formulação adequada das propostas do serviço de transporte escolar, em especial, os mapas com as rotas/itinerários, contendo no mínimo: por itinerário, a quantidade de quilômetros, os requisitos dos veículos, estimativa da quantidade de alunos, a necessidade de monitores, o tipo de pavimentação e as características das vias, por estar em desacordo com o art. 3º, III, da Lei Federal nº 10.520/02 c/c arts. 7º, § 2º, II, e 40, § 2º, II da Lei Federal nº 8.666/93;

4.2.3 Elaborar planilha de composição de custos para aferição do valor de referência dos serviços de transporte escolar, contendo no mínimo os seguintes requisitos: os custos diretos e indiretos (Tipo e idade dos veículos/embarcações, depreciação, manutenção, remuneração do investimento, combustível, pessoal e encargos, taxas, tributos entre outros), por estar em desacordo com as disposições do Art. 3º, III, da Lei nº 10.520/02 c/c arts. 7º, § 2º, II; 40, § 2º, II; e 47 da Lei nº 8.666/93;

4.2.4 Apresentar no termo de referência/Projeto básico/Edital todos os requisitos para os condutores necessários para possibilitar fiscalização/habilitação adequada do



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
*Secretaria de Processamento e Julgamento*  
**DP-SPJ**

serviço de transporte escolar, contendo no mínimo: a) Certificado que comprove aprovação em curso especializado, nos termos da regulamentação do CONTRAN e em curso de treinamento de prática veicular em situação de risco e transporte escolar; b) Certidão negativa do DETRAN atualizada que comprove não ter cometido nenhuma infração grave ou gravíssima, ou ser reincidente em infrações médias durante os doze últimos meses; c) Certidão negativa (atualizada/validade) do registro de distribuição criminal relativamente aos crimes de homicídio, roubo, estupro e corrupção de menores, renovável a cada cinco anos, junto ao órgão responsável pela respectiva concessão ou autorização;

4.2.5 Incluir no edital do transporte escolar previsão de inspeção, antes da assinatura do contrato, que comprove o atendimento de todas as exigências dos condutores e monitores dispostas no edital, com vista ao atendimento das disposições do artigo 40, II, da Lei 8.666/93;

4.2.6 Incluir no edital de transporte escolar previsão de que a contratada se obriga a manter, durante toda a execução do contrato, compatibilidade com as obrigações assumidas, assim como todas as condições de habilitação e qualificação, exigidas na licitação, apresentando documentação revalidada se, no curso do contrato, algum documento perder a validade, em atendimento as disposições do artigo 55, XIII, da Lei 8.666/93.

4.3 Recomendar à Administração do Município de Alta Floresta D'Oeste que adote providências com vista à inclusão/exigência de monitor nos itinerários do transporte do transporte escolar da faixa etária entre 04 e 07 anos, com vistas a assegurar a segurança no transporte escolar;

4.4 Recomendar à Administração do Município de Alta Floresta D'Oeste que, no prazo de 12 meses contados da notificação, adquira/implemente sistema (software) para auxiliar no gerenciamento do serviço de transporte escolar, em especial, quanto ao acompanhamento dos transportes escolar por meio de sistema de monitoramento de GPS (identificação de informações geográficas por meio de sistema de referência ligado à Terra, em particular com utilização de geoposicionamento por satélite), em atendimento as disposições da Constituição Federal, Art. 37, caput (Princípio da eficiência, e economicidade); e Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO, Art. 2º, II;

4.5 Recomendar à Administração do Município de Alta Floresta D'Oeste que avalie a conveniência e a oportunidade de adotar os seguintes procedimentos:

4.5.1 Disponha de estudos técnicos atualizados contendo, no mínimo, o custo por aluno transportado por rota, para dar suporte ao planejamento das ações de apoio ao transporte escolar, bem como sirva de orientação para distribuição dos recursos financeiros aos municípios que venham a firmar parceria com o Estado para prestação desse serviço;

4.5.2 Realize levantamento do quantitativo de pessoal considerado necessário para executar as atividades de coordenação e fiscalização do serviço de apoio ao transporte escolar e viabilize a alocação desse pessoal;



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
*Secretaria de Processamento e Julgamento*  
**DP-SPJ**

4.5.3 Elabore programa de capacitação continuada para os servidores que exercem as atividades de coordenação e de fiscalização da ação de apoio ao transporte escolar, visando desenvolver as competências necessárias ao bom desempenho das atividades;

4.5.4 Articule-se com os municípios no intuito de firmar parcerias para oferta do transporte escolar dos alunos do ensino médio, de forma que haja cooperação mútua entre esses entes, otimizando os recursos públicos;

4.5.5 Articule-se com os órgãos responsáveis pelo sistema de fiscalização do trânsito no sentido de intensificar as operações de fiscalização nos veículos do transporte escolar;

4.5.6 Promova campanhas de orientação sobre regras de segurança no trânsito destinada aos alunos.

4.5.7 Articule-se com os entes envolvidos (União, Estado e Municípios) no intuito de assegurar a qualidade na prestação do serviço do transporte escolar, incluindo, sempre que possível nos contratos com terceiros, acordo de nível de serviço, contendo os indicadores e instrumentos de medição dos serviços prestados e os procedimentos de fiscalização da qualidade do serviço;

4.5.8 Elabore estudos técnicos preliminares quando do planejamento das contratações e parcerias no transporte escolar, com o intuito de melhor dimensionar a frota necessária para atender a demanda real.

4.6 Determinar à Administração do Município de Vale do Paraíso (sic) com fundamento no art. 42 da Lei Complementar nº 154/1996 c/c art. 62, inciso II, do RI TCE-RO, que determine a Controladoria do Município que acompanhe e informe as medidas adotadas pela Administração quanto às determinações deste Relatório, manifestando-se quanto ao atendimento ou não das determinações pela Administração, por meio de Relatórios a serem encaminhados na mesma data dos Relatórios Quadrimestrais do Controle Interno, o relatório de acompanhamento deve conter no mínimo os seguintes requisitos: Descrição da determinação/recomendação, ações realizadas/a realizar, status da determinação/recomendação (Não iniciada, Em andamento, Não atendida e Atendida);

4. A Unidade Técnica propôs ainda que, após a autuação de processo com vistas ao monitoramento das determinações e recomendações por parte da Secretaria Geral de Controle Externo e comunicação dos fatos a determinadas autoridades, fossem os autos arquivados.

5. Conhecendo do feito, esta relatoria determinou que o então Prefeito Municipal, Valdoir Gomes Ferreira, fosse cientificado dos achados de auditoria e advertido para adotar, de imediato, ações para aperfeiçoar a execução do atual contrato de serviços.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
*Secretaria de Processamento e Julgamento*  
**DP-SPJ**

6. Ressalvou-se, naquela ocasião, que mais oportuno e conveniente seria aguardar a transição de governo que se avizinhava, para pactuar com a nova gestão as medidas necessárias para incrementar os serviços de transporte escolar – como se vê:

12. Em face do exposto, DECIDO, nos termos do artigo 77 do Regimento Interno: I) Comunicar o atual Prefeito acerca dos resultados da Auditoria, advertindo-o que adote, de imediato, as providências necessárias para tornar a fiscalização dos contratos da prestação de serviço de transporte escolar e a correspondente liquidação da despesa mais eficaz e transparente, a fim de que seja indubitavelmente demonstrada, qualitativa e quantitativamente, a prestação dos serviços e a aderência do valor da despesa aos critérios contratuais de medição e pagamento; II) Determinar ao atual Prefeito que leve, formalmente, esta decisão ao conhecimento de todos os fiscais e gestores dos contratos em curso da prestação de serviço de transporte escolar; III) Determinar ao atual Prefeito que dê adequada publicidade aos resultados da Auditoria à sociedade civil, por meio do Portal da Transparência, em cumprimento ao artigo 7º, VII, “b”, da Lei Nacional de Acesso à Informação (Lei federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011); e IV) Publicar esta Decisão no Diário Oficial do TCE; V) Sobrestar o andamento dos autos até o término do recesso; VI) À Secretaria de Gabinete para cumprimento.

7. Submetidos os autos à apreciação ministerial, o *Parquet* de Contas corroborou a necessidade de atuação face aos achados de auditoria, mas registrou que as ações preventivas e resolutivas poderiam demandar soluções diversas e flexíveis.

8. Por esta razão, opinou no sentido de que o atual gestor, Carlos Borges da Silva, fosse comunicado dos resultados da auditoria e a ele fosse assinado prazo para apresentar plano de ação voltado ao aperfeiçoamento dos serviços.

9. De outro turno, opinou que fosse fixado prazo para adoção de providências para adequar aos critérios legais a execução indireta dos serviços de transporte escolar por empresas terceirizadas, ao final comprovando as medidas perante este Tribunal de Contas.

10. É o relato necessário.

## VOTO

**CONSELHEIRO JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO**

### DA NATUREZA JURÍDICA DA FISCALIZAÇÃO

11. Ao efetuar o planejamento dos trabalhos que resultaram na constituição deste e de inúmeros outros processos fiscalizatórios, a Secretaria Geral de Controle Externo idealizou a realização de levantamento de informações com o principal objetivo de apresentar **diagnóstico** sobre a qualidade e a regularidade dos serviços de transporte escolar ofertados pela rede pública municipal do Estado de Rondônia.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
*Secretaria de Processamento e Julgamento*  
**DP-SPJ**

12. Referido diagnóstico propiciaria ao controle externo (i) conhecer a organização e a estrutura do serviço auditado; (ii) elaborar manual para orientar a atuação da administração facilitar o controle social pela sociedade; (iii) propor medidas corretivas em face das possíveis irregularidades identificadas; e (iv) subsidiar o mapeamento dos gerenciamentos de riscos para auxiliar o planejamento e a execução de fiscalizações futuras.

13. Não há margem para dúvida quanto à natureza inovadora desta fiscalização. Seja considerando a sua abrangência (deslocou-se força de trabalho que examinou *in loco* a situação individualizada de cada município) ou avaliando o seu potencial pedagógico para evitar que se perpetuem irregularidades que usualmente (e há muito) permeiam todos os entes municipais, fica enfatizado o caráter progressista da atuação do controle externo.

14. Este louvável vanguardismo, contudo, suscitou indesejável divergência entre as relatorias quanto à natureza jurídica da fiscalização, especialmente considerando as técnicas de auditoria e os procedimentos aplicados. Ainda não há uniformidade em relação à classificação dos aludidos trabalhos, que ora receberam o tratamento típico das auditorias de conformidade (nos moldes propostos pela Unidade Técnica), ora de auditorias operacionais.

15. Ao que se tem notícia, também o processamento do feito tem sido diversificado mesmo entre os relatores que, em uma primeira análise, enquadraram os trabalhos como sendo auditoria operacional: há quem, por ora, somente determinou a instalação da fase de coleta dos comentários do gestor; quem determinou monocraticamente a feitura de plano de ação; e quem colheu oitiva ministerial para depois submeter os autos à deliberação colegiada<sup>1</sup>.

16. De toda maneira, considerando que não há homogeneidade no tratamento destes processos; que o monitoramento de eventuais ações a serem deflagradas pelos entes municipais não será feito pelo mesmo relator do processo de origem; e que nenhum dos cinquenta e um processos de auditoria no transporte escolar foi ainda apreciado e julgado por este colegiado, é de todo prudente e oportuno que os procedimentos sejam uniformizados.

17. Por este motivo, pertinentes algumas considerações.

18. Esta relatoria, quando da análise preliminar dos autos, entendeu que deveriam ser distinguidas as ações que divisam a regularização da execução contratual (em relação às quais providências imediatas eram necessárias) das destinadas a incrementar a eficiência do serviço público em pauta (casos em que parecia mais prudente engajar a própria administração na proposição e execução das soluções).

19. Com efeito, mais condiz com uma auditoria operacional a intenção de avaliar os controles constituídos e, a partir daí, recomendar/determinar à administração a implementação de boas práticas (Q1<sup>2</sup>). Lado outro, os critérios legais de confronto para as

<sup>1</sup> É o caso desta relatoria.

<sup>2</sup> “Q1. Os controles constituídos são suficientes e adequados para execução dos serviços?”

Acórdão APL-TC 00039/17 referente ao processo 04175/16

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

[www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)

12 de 52



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
*Secretaria de Processamento e Julgamento*  
**DP-SPJ**

questões de auditoria ligadas ao processo de contratação e às condições do serviço induzem ao pensamento de que tratam os autos de auditoria de conformidade (Q2 e Q3)<sup>3</sup>.

20. Sem embargo, o perfeito enquadramento da fiscalização como se uma auditoria **operacional** fosse imporia a aplicação do procedimento previsto pela Resolução n. 228/2016 (manual de auditoria operacional), inicialmente facultando-se ao gestor apresentar comentários acerca dos achados de irregularidade e, posteriormente, determinando-se a elaboração de plano de ação prevendo medidas em curto, médio e longo prazo para eliminar ou mitigar os achados.

21. Ocorre que este procedimento, na presente quadra, somente poderia ser aplicado com grande sacrifício da capacidade laborativa da Secretaria de Controle Externo, vez que seu planejamento não previu uma etapa de trabalho contemplando a coleta e a análise dos possíveis esclarecimentos a serem apresentados pelos gestores, bem como não prospectou a avaliação de uma multiplicidade de planos de ação.

22. De toda maneira, mesmo que se sopesse a virtual possibilidade de ser aplicado o mencionado rito da auditoria operacional, apenas com uma expressiva dificuldade se reputaria presente margem para atuação discricionária em face da significativa parcela dos achados que se enquadram como descumprimentos graves a princípios e regras. Nestes casos, o império do princípio da legalidade comanda que ações corretivas sejam peremptoriamente concretizadas.

23. Nada obstante, tem-se que a simples e só ausência de autonomia para o gestor público avaliar se atuará ou não em face de possíveis ilegalidades não permite a automática aplicação do rito da auditoria de **conformidade**. O regramento técnico-processual exige que se produzam robustas evidências acerca das ilicitudes, que devem necessariamente ser submetidas ao contraditório dos agentes responsáveis.

24. E não se alude a uma simples formalidade: a formação de juízo definitivo deste Tribunal de Contas sobre a existência ou não de irregularidades demanda que aos responsáveis seja conferido o direito de contraditar as provas produzidas – especialmente quando as falhas se traduzem como irregularidades graves e com potencial para gerar prejuízo ao erário, tais quais os achados relativos às questões 2 e 3.

25. Ocorre que as técnicas de auditoria aplicadas não permitem a instalação da fase contraditória: a uma por não ter sido elaborada matriz de responsabilização, indicando o nexos de causalidade entre as condutas irregulares e quem por elas devem responder; e a duas por não constar dos autos evidências essenciais quanto às ilicitudes, a exemplo de cópia dos processos administrativos de contratação das prestadoras terceirizadas dos serviços.

26. No que diz com as evidências coletadas, cumpre consignar que elas são de todo consonantes com os propósitos desenhados pela Secretaria de Controle Externo: a

<sup>3</sup> “Q2. As contratações foram realizadas de acordo a legislação?”

“Q3. As condições dos serviços ofertados estão de acordo com a legislação?”

Acórdão APL-TC 00039/17 referente ao processo 04175/16

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

[www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)

13 de 52



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
*Secretaria de Processamento e Julgamento*  
**DP-SPJ**

realização de pesquisas mediante **questionários** com os administradores, executores e usuários dos serviços, bem como a inspeção física nas municipalidades permitirá que se esboce o diagnóstico quanto aos serviços, para avaliação quanto a futuras fiscalizações.

27. Contudo, a citada ausência de provas como cópia dos processos administrativos e a margem de erro inerente à técnica de pesquisa por questionários não permitem que os autos, nesta assentada, sejam enquadrados como auditoria de conformidade.

28. Outra vez mais, cabe ressaltar a possibilidade de os autos serem retornados à instrução para análise técnica complementar, mas igualmente milita contra esta posição a não previsão desta etapa no planejamento dos trabalhos. E não somente: não parece proveitoso o aprofundamento da instrução nos moldes acima descritos, pois no estágio em que se encontram já é possível atingir os resultados a que se destina a fiscalização.

29. Isto porque, respeitadas divergências, esta relatoria compreende que a solução que melhor propicia o aproveitamento dos trabalhos no estágio em que se encontram seria a sua compatibilização com o rito do **levantamento**, ao depois se efetuando as determinações e/ou recomendações nos moldes em que propostas pela Secretaria de Controle Externo, devendo-se monitorar o cumprimento da decisão colegiada em autos apartados.

30. Senão vejamos.

31. O levantamento não se constitui propriamente como uma espécie de auditoria, mas um antecedente dos trabalhos operacionais ou de conformidade. O procedimento *de per si* não tem como finalidade identificar impropriedades ou irregularidades, destina-se a conhecer a realidade da entidade auditada objetivando o planejamento de fiscalizações futuras. A principal técnica de que se vale são as entrevistas.

32. Em sendo identificadas impropriedades ou irregularidades, o órgão de controle externo avaliará a conveniência e a oportunidade quanto ao momento da apuração, que poderá ocorrer com a constituição de processo apartado ou por fiscalização específica (evidente que o princípio da seletividade eventualmente afastará a atuação do órgão de controle, mas mediante decisão fundamentada em vista da materialidade das falhas identificadas).

33. No âmbito do Tribunal de Contas da União, estes padrões de levantamento estão regulados pela Portaria-SEGESEX n. 15/2011, remetendo-se ao acórdão n. 3.384/2013-Pleno<sup>4</sup> para uma melhor compreensão do desfecho usualmente conferido a este tipo de procedimento. O levantamento não é matéria alheia a este Tribunal de Contas, encontrando o seus parâmetros normativos nas Resoluções ns. 228/2016<sup>5</sup> e 177/2015<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Ementa: “Relatório de levantamento. Universidade Federal de São Carlos. Avaliar estrutura da auditoria interna. Não conformidades constatadas. Recomendação. Ciência à entidade e à SecexEducação/TCU. Encerramento”.

<sup>5</sup> Dispõe sobre a Auditoria Operacional – AOP no âmbito Tribunal de Contas do Estado de Rondônia.

Acórdão APL-TC 00039/17 referente ao processo 04175/16

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

[www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)

14 de 52



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
*Secretaria de Processamento e Julgamento*  
**DP-SPJ**

34. No caso dos autos, em que pese a Secretaria de Controle Externo identificar seus trabalhos como auditoria de conformidade, melhor alinham-se com o conceito de *levantamento*, na medida em que as principais evidências foram coletadas mediante questionários, entrevistas e observação *in loco*; por não existir o intento de responsabilização; e porque o fim pretendido (e alcançado) seria um levantamento para formação de diagnóstico dos serviços.

35. Por relevante, veja-se a transcrição do documento de planejamento:

**APRESENTAÇÃO**

O presente plano tem por objetivo subsidiar a execução da auditoria de transporte escolar da rede pública municipal do Estado, que visa o levantamento das informações que subsidiaram a realização do diagnóstico deste importante serviço aos alunos da rede pública do Estado.

O diagnóstico vai permitir o conhecimento da organização e estrutura do serviço transporte escolar, elaboração do manual de transporte escolar com finalidade de orientar os administradores e a sociedade na instrumentalização do controle social e propor medidas/ações corretivas para possíveis falhas identificadas.

E também subsidiará o mapeamento dos gerenciamentos dos riscos do transporte escolar auxiliando a realização de futuras fiscalizações.

[...]

**OBJETIVO GERAL DA AUDITORIA**

Apresentar diagnóstico dos serviços de transporte escolar ofertado aos alunos da rede pública municipal do Estado de Rondônia. Apresentando as recomendações e determinações identificadas como oportunidade de melhoria na estrutura de controle e qualidade do serviço.

36. Assim, tem-se que o reenquadramento dos trabalhos como levantamento permite a continuidade da instrução (que não haja retrocesso processual), devendo-se determinar e/ou recomendar à administração pública que atue em face das irregularidades e/ou impropriedades identificadas, pois as evidências já produzidas pela Secretaria de Controle Externo se traduzem como indícios suficientes para justificar que sejam adotadas medidas corretivas.

37. O cumprimento das determinações/recomendações deverá se dar mediante autos apartados (fiscalização de atos e contratos), no qual deverão ser avaliadas as responsabilidades dos atuais gestores quanto à adoção de medidas para estancar as irregularidades identificadas e, em igual medida, quanto à implementação de boas práticas visando acrescer maior eficiência à prestação dos serviços de transporte escolar.

38. Observa-se, no que diz com os achados que foram objeto de **recomendações** no relatório técnico, que se faculta ao gestor público, dentro de sua margem de discricionariedade, apresentar justificativa quanto a não adoção e/ou execução de medidas

<sup>6</sup> Aprova o Manual de Auditoria do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia.

Acórdão APL-TC 00039/17 referente ao processo 04175/16

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

[www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)

15 de 52



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
*Secretaria de Processamento e Julgamento*  
**DP-SPJ**

alternativas, remetendo planejamento quanto estas medidas alternativas às recomendações, com o respectivo prazo para cumprimento a ser monitorado por este Tribunal de Contas.

39. Outrossim, tendo em mira que a Secretaria de Controle Externo previu, dentre os produtos a serem entregues, manual e relatório de controle de qualidade do transporte escolar<sup>7</sup> (os quais auxiliarão a administração no planejamento de suas ações), tem-se que o prazo para a implementação das **recomendações** somente poderá ser computado a partir do conhecimento formal destes documentos pelos gestores.

40. Portanto, é de determinar à Secretaria de Controle Externo que confira ampla publicidade ao manual e ao relatório de controle de qualidade do transporte escolar, devendo providenciar, junto ao setor competente (Secretaria de Processamento e Julgamento do Pleno) o encaminhamento de cópia destes documentos, mediante ofício, ao gestor municipal, juntando a prova da notificação ao respectivo processo de monitoramento.

41. Estes são os parâmetros que, no sentir desta relatoria, devem ser obedecidos nos processos constituídos em razão da Portaria n. 1.029/2016, que designou os servidores para “comporem comissão de auditoria nos serviços de transporte escolar da rede pública municipal, com o objetivo de apresentar diagnóstico sobre a regularidade e a qualidade dos serviços de transportes escolares ofertados aos alunos da rede pública municipal do Estado de Rondônia”.

42. Fixado este entendimento por este órgão colegiado, passa-se a apreciar o mérito da fiscalização.

### **DOS RESULTADOS DA FISCALIZAÇÃO**

43. O parecer da Comissão de Auditoria relaciona extenso rol de recomendações e determinações destinadas a aprimorar os serviços de transporte escolar da municipalidade. Dado o rigor da análise empreendida – que apresenta com clareza as evidências, as causas, os efeitos e os possíveis encaminhamentos em face dos achados de irregularidades evidenciados –, adoto seus fundamentos como razão de decidir, como segue transcrito:

#### **INTRODUÇÃO**

Tratam os autos de auditoria de conformidade, originada da deliberação constante na Decisão nº 262/2016 de 09/10/2013 do Cons. Edílson de Sousa Silva (Protocolos nº 11015 e 11275/2013), realizada na Prefeitura de Alta Floresta do Oeste, no período compreendido entre 24/10 a 28/10/2016. A fiscalização teve por objeto verificar os controles constituídos, requisitos de contratação e as condições do serviço de transporte escolar ofertado aos alunos do município, cujo resultado subsidiará o diagnóstico do serviço ofertado em toda a rede pública municipal do Estado de Rondônia.

#### **1.1. Objetivo e Questões de Auditoria**

<sup>7</sup> Previstos para entrega em 31/03/2017.

Acórdão APL-TC 00039/17 referente ao processo 04175/16

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

[www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)

16 de 52



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
*Secretaria de Processamento e Julgamento*  
**DP-SPJ**

Verificar os controles constituídos, os requisitos de contratação, e as condições de prestação dos serviços de transportes escolar ofertado aos alunos da rede pública municipal. A partir do objetivo do trabalho formulamos as seguintes questões:

Q1. Os controles constituídos são suficientes e adequados para execução dos serviços?

Q2. As contratações foram realizadas de acordo a legislação?

Q3. As condições dos serviços ofertados estão de acordo com a legislação?

### **1.2. Metodologia utilizada**

Os trabalhos realizados se baseiam nas Normas de Auditoria Governamental – NAG's, Princípios Fundamentais de Auditoria de Conformidade da Organização Internacional das Entidades de Fiscalização Superior (Intosai) e o Manual de Auditoria (Resolução nº 177/2015/TCE-RO).

A estratégia de auditoria adotada consiste na abordagem preventiva, com vistas a identificar fragilidades nos controles internos que possam estar relacionados com as principais causas de irregularidades, partindo do pressuposto de que a administração é responsável por manter controles internos eficazes para assegurar a execução dos serviços de transporte escolar em conformidade com a legislação.

Os procedimentos executados consistiram em:

(a) entrevista com os gestores para validação do questionário, que foi realizada no dia 24/10/2016;

(b) confirmação formal de respostas relativas às processos críticos;

(c) inspeção física de 28 veículos, do total de 37, correspondente a 75,7% da frota do transporte escolar;

(d) Entrevista com os responsáveis pela direção de 10 escolas, do total de 11 escolas rurais;

(e) Entrevista com 28 condutores;

(e) Aplicação de questionários de avaliação dos serviços com 150 alunos, amostra representativa de 8,16% do total de alunos da rede de ensino Municipal, Estadual e Filantrópica;

(g) Exame documental do processo administrativo n.º 264/2015.

### **1.3. Critérios de Auditoria**

Os procedimentos foram fundamentados nos critérios estabelecidos no inciso VII, art. 208 da Constituição Federal, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96), Código de Trânsito Brasileiro (Lei nº 9.503/1997), Lei de Licitações e Contratos (8.666/93) e Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO.

### **1.4. Limitações**

A estratégia metodológica adotada restringe o alcance dos trabalhos às questões formuladas.

Os principais obstáculos que representaram limitação ao desenvolvimento dos trabalhos foram: grande extensão territorial do município, elevado número de rotas a serem percorridas pelos veículos escolares, grande extensão dos percursos e ausência de informações precisas acerca de preços e distâncias.

Além disso, as limitações relacionadas ao complicado acesso às áreas rurais e ao curto prazo disponível para a aplicação dos procedimentos de auditoria. Ademais, a desorganização administrativa do Município e dificuldade de acesso a informações completas sobre os programas auditados.

Acórdão APL-TC 00039/17 referente ao processo 04175/16

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

[www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)

17 de 52



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
*Secretaria de Processamento e Julgamento*  
**DP-SPJ**

**1.5. Volume de recursos fiscalizados**

O volume de recursos fiscalizados corresponde aos recursos arrecadados destinados aos programas de transporte escolar, incluindo os recursos próprios (R\$2.445.606,60), recursos transferidos pelo Estado (R\$2.192.242,84), e, ainda, os recursos federais (R\$469.110,58) nos exercícios de 2015 e 2016<sup>8</sup>, alcançando o montante de R\$ 5.106.960,02.

**1.6. Benefícios estimados**

Os benefícios estimados da presente ação de controle decorrentes da apreciação deste processo estão relacionados à correção de irregularidades, ao incremento da eficiência do Município, à expectativa de controle e aos impactos sociais positivos.

**2. ACHADOS DE AUDITORIA**

**A1. Ausência de estudos preliminares que fundamente a escolha da forma de execução do transporte escolar (Direta/Indireta/Mista)**

**Situação encontrada:**

A Administração não realizou estudos preliminares para fundamentar a escolha da forma de execução (direta/indireta/mista) do serviço de transporte escolar.

De acordo com as informações prestadas pelos gestores, o Município optou por licitar itinerários com trajetos mais longos e difíceis. Entretanto, essa fundamentação não foi formalizada no processo licitatório.

**Critério de auditoria:**

Princípio da eficiência e economicidade (CF art. 37, caput).

**Evidências:**

- Questionário enviado e validado em reunião realizada com os responsáveis, que está documentado no PT02;
- Questionário aplicado e validado junto à Administração;
- O Processo Administrativo nº 264/2015 que trata da contratação de empresa especializada na prestação de serviços de locação de veículos para o Transporte Escolar.

**Possíveis Causas:**

Ausência de informações gerenciais acerca dos gastos com transporte escolar, de forma que subsidie a tomada de decisões acerca da execução direta, indireta ou mista.

**Possíveis Efeitos:**

- Tomada de decisão inadequada, tornando o gasto público ineficiente (“Potencial”);
- Custos superiores à capacidade orçamentária e financeira (“Potencial”);
- Elevação do risco de descontinuidade na prestação do serviço (“Potencial”);
- Falta de estrutura adequada para prestação do serviço (“Potencial”).

**Conclusão:**

<sup>8</sup> As fontes de recursos de 2016 refere-se ao período de 01 de janeiro à 30 de junho de 2016.

Acórdão APL-TC 00039/17 referente ao processo 04175/16

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

[www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)

18 de 52



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
*Secretaria de Processamento e Julgamento*  
**DP-SPJ**

A ausência de fundamentação para tomada de decisão representa um risco, de nível elevado, de ineficiência nos gastos com transporte escolar. Em decorrência da ausência de informações gerenciais relativas ao custo do serviço prestado, não é possível concluir sobre a eficiência na realização dos gastos com transporte escolar.

**Proposta de encaminhamento:**

- Determinar à Administração que, antes da tomada de decisão ou manutenção pela escolha das opções da forma de prestação do serviço de transporte escolar, realize estudos preliminares que fundamente adequadamente a escolha da Administração, contemplando no mínimo os seguintes requisitos: custos, viabilidade de execução e disponibilidade financeira, com vista ao atendimento das disposições da Constituição Federal, Art. 37, caput (Princípio da eficiência, e economicidade).
- Recomendar à Administração do Município de Alta Floresta D'Oeste que disponha de estudos técnicos atualizados contendo, no mínimo, o custo por aluno transportado por rota, para dar suporte ao planejamento das ações de apoio ao transporte escolar, bem como sirva de orientação para distribuição dos recursos financeiros aos municípios que venham a firmar parceria com o Estado para prestação desse serviço.

**A2. Ausência de normatização que discipline o cumprimento da legislação de trânsito no âmbito da circunscrição do município**

**Situação encontrada:**

O município não dispõe de normativo que discipline o cumprimento da legislação de trânsito no âmbito da sua circunscrição.

De acordo com o art. 21, I, do CTB, compete aos órgãos e entidades executivos de trânsito dos municípios, no âmbito de sua circunscrição, cumprir e fazer cumprir a legislação e as normas de trânsito, no âmbito de suas atribuições.

**Critério de auditoria:**

Código de Trânsito Brasileiro (Lei nº 9.503/1997), Art. 21.

**Evidências:**

O questionário encaminhado por mensagem eletrônica foi validado por meio de reunião com a participação dos responsáveis, procedimento que está evidenciado no PT 02.

**Possíveis Causas:**

Omissão em proceder à regulamentação da fiscalização no âmbito do Município.

**Possíveis Efeitos:**

- Descumprimento da legislação de trânsito, expondo os alunos a situações de risco de segurança ("Real");
- Ausência de aproveitamento do potencial de arrecadação com a fiscalização da legislação de trânsito ("Potencial");
- Falta de estrutura normativa, que possibilite a fiscalização da legislação de trânsito, em especial o transporte escolar ("Real");

**Conclusão:**

O achado consiste em impropriedade de caráter formal, portanto, em observância ao disposto no art. 62, inciso II, do RI TCE-RO, compete propor ao relator que

Acórdão APL-TC 00039/17 referente ao processo 04175/16

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

[www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)

19 de 52



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
*Secretaria de Processamento e Julgamento*  
**DP-SPJ**

determine à Administração a adoção de medidas necessárias, de modo a sanar a impropriedade e prevenir a ocorrência de outras semelhantes.

**Proposta de encaminhamento:**

Determinar à Administração que apresente, no prazo de 180 dias contados da notificação, projeto de lei ao Legislativo com a finalidade de regulamentar a fiscalização de trânsito no âmbito da circunscrição do município conforme previsão nos Arts. 21 e 24 da Lei nº 9.503/1997 (Código de Trânsito Brasileiro).

**A3. Ausência de software que auxilie no gerenciamento do serviço de transporte escolar**

**Situação encontrada:**

A Administração não dispõe de software (sistema informatizado) para auxiliar no gerenciamento do serviço de transporte escolar.

O sistema auxiliaria a Administração na execução dos procedimentos, como solicitação e alteração de demanda, comunicação entre as escolas e a Secretaria de Educação, cadastro e acompanhamento das empresas, veículos/embarcações, condutores, monitores, acompanhamento de fiscalizações, avaliação da qualidade do serviço prestado e entre outros.

**Critério de auditoria:**

- Constituição Federal, Art. 37, caput (Princípio da eficiência, e economicidade); e
- Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO, Art. 2º, II.

**Evidências:**

Realização de reunião de validação do questionário com a participação dos responsáveis (PT02).

**Possíveis Causas:**

- Omissão dos responsáveis em automatizar os controles; e
- Ausência de pessoal com conhecimento técnico apropriado.

**Possíveis Efeitos:**

- Ineficiência do serviço (“Potencial”);
- Falha na produção de informações gerenciais e acompanhamento e fiscalização do serviço (“Real”);
- Fragilidades dos controles internos (“Potencial”).

**Conclusão:**

A situação demonstra falha na estrutura de controles internos, cuja consequência afeta diretamente o fornecimento do serviço de transporte escolar e a sua qualidade. Assim, cabe consignar proposta de recomendação à Administração.

**Proposta de encaminhamento:**

Recomendar à Administração que, no prazo de 12 meses contados da notificação, adquira/implante sistema (software) para auxiliar no gerenciamento do serviço de transporte escolar, em especial, quanto ao acompanhamento dos transportes escolar por meio de sistema de monitoramento de GPS (identificação de informações

Acórdão APL-TC 00039/17 referente ao processo 04175/16

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

[www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)

20 de 52



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
*Secretaria de Processamento e Julgamento*  
**DP-SPJ**

geográficas por meio de sistema de referência ligado à Terra, em particular com utilização de geoposicionamento por satélite), em atendimento as disposições da Constituição Federal, Art. 37, caput (Princípio da eficiência, e economicidade); e Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO, Art. 2º, II.

**A4. Ausência de planejamento estruturado que permita a aquisição e substituição dos veículos/embarcações e equipamentos**

**Situação encontrada:**

A Administração não dispõe de planejamento estruturado que permita subsidiar a aquisição dos veículos, equipamentos e de substituição e manutenção da frota e demais insumos necessários a execução do serviço.

A aquisição dos veículos é realizada conforme demanda assim como os equipamentos de substituição e insumos necessários a execução do serviço (manutenção corretiva).

**Critério de auditoria:**

- Princípio do Planejamento;
- Constituição Federal, Art. 37, caput (Princípio da eficiência, e economicidade); e
- Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO, Art. 2º, II (Controles internos adequados).

**Evidências:**

Questionário aplicado e validado (24/10/2016) junto à Administração (PT-02).

**Possíveis Causas:**

- Negligência dos responsáveis;
- Falta de conhecimento técnico;
- Inexistência de critérios/requisitos estabelecidos pelo Município para aquisição e substituição.

**Possíveis Efeitos:**

- Ineficiência no serviço (“Real”);
- Aumento do custo com manutenção e substituição de equipamentos (“Real”);
- Redução da vida útil dos veículos/embarcações, em razão da ausência de manutenção preventiva (“Real”);
- Elevação do risco de descontinuidade na prestação do serviço, por necessidade de manutenção ou reparos (“Real”);
- Inadequação das condições dos veículos/embarcações (“Real”);
- Baixa qualidade do serviço ofertado (“Potencial”);
- Risco a segurança dos alunos transportados (“Potencial”).

**Conclusão:**

O achado consiste em impropriedade de caráter formal, portanto, em observância ao disposto no art. 62, inciso II, do RI TCE-RO, compete propor ao relator que determine à Administração a adoção de medidas necessárias, de modo a sanar a impropriedade e prevenir a ocorrência de outras semelhantes.

**Proposta de encaminhamento:**

Acórdão APL-TC 00039/17 referente ao processo 04175/16  
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326  
[www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
*Secretaria de Processamento e Julgamento*  
**DP-SPJ**

Determinar à Administração que, no prazo de 180 dias contados da notificação, estabeleça em ato apropriado o planejamento do transporte escolar de forma estruturada e de acordo com as diretrizes e políticas definidas pela Administração para aquisição e substituição dos veículos e embarcações, contemplando o período de curto e longo prazo, com vista ao atendimento das disposições da Constituição Federal, Art. 37, caput (Princípio da eficiência, e economicidade); e Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO, Art. 2º, II (Controles internos adequados).

**A5. Ausência de normatização que discipline a política de aquisição e substituição dos veículos**

**Situação encontrada:**

A Administração não dispõe de políticas que permitam subsidiar a aquisição e substituição dos veículos que atendem o transporte escolar.

A ausência de diretrizes evidencia a falta de planejamento para atendimento da demanda e para assegurar veículos com condições adequadas para a prestação de serviço.

**Critério de auditoria:**

- Princípio do Planejamento;
- Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO, Art. 2º, II; e Art. 3º, III (Controles internos adequados e Princípio da Aderência a Diretrizes e Normas).

**Evidências:**

Questionário aplicado e validado (24/10/2016) junto à Administração (PT-02).

**Possíveis Causas:**

- Negligência dos responsáveis;
- Falta de conhecimento técnico.

**Possíveis Efeitos:**

- Ausência de diretrizes que subsidiem o processo de planejamento da Administração (“Real”);
- Ineficiência no serviço (“Potencial”);
- Aumento do custo com manutenção e substituição de equipamentos (“Potencial”);
- Elevação do risco de descontinuidade na prestação do serviço, por necessidade de manutenção ou reparos (“Real”);
- Inadequação das condições dos veículos/embarcações (“Potencial”);
- Baixa qualidade do serviço ofertado (“Potencial”);
- Risco a segurança dos alunos transportados (“Potencial”);

**Conclusão:**

O achado consiste em impropriedade de caráter formal, portanto, em observância ao disposto no art. 62, inciso II, do RI TCE-RO, compete propor ao relator que, determine à Administração a adoção de medidas necessárias, de modo a sanar a impropriedade e prevenir a ocorrência de outras semelhantes.

**Proposta de encaminhamento:**

Determinar à Administração que, no prazo de 180 dias contados da notificação, defina em ato apropriado as políticas de aquisição e substituição dos veículos e

Acórdão APL-TC 00039/17 referente ao processo 04175/16

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

[www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)

22 de 52



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
*Secretaria de Processamento e Julgamento*  
**DP-SPJ**

embarcações e rotinas de substituição e manutenção dos equipamentos dos veículos e embarcações do transporte escolar (pneu, bancos, motores, entre outros equipamentos), em atendimento a Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO, Art. 2º, II; e Art. 3º, III (Controles internos adequados e Princípio da Aderência a Diretrizes e Normas).

**A6. Ausência de normatização/orientação que discipline a manutenção preventiva e as rotinas de substituição de equipamentos dos veículos e embarcações do transporte escolar (pneu, bancos, motores, entre outros equipamentos)**

**Situação encontrada:**

Administração não dispõe de norma que discipline as rotinas de substituição equipamentos dos veículos e embarcações do transporte escolar (pneu, bancos, motores, entre outros equipamentos).

A definição de rotinas de substituição de equipamentos auxilia a Administração no processo de planejamento das aquisições e eleva o nível de segurança da rede transporte do município.

A ausência das rotinas eleva o nível do risco de descontinuidade da execução do serviço, visto que, as manutenções e reparos são realizados apenas quando da ocorrência de demandas no transporte.

Com base na entrevista com os condutores (PT18), aplicada com aproximadamente 78% dos condutores, constatamos que 11% dos veículos não passam por revisões programadas (Q7) e que 36% dos veículos quebram com frequência de 1 até 5 vezes por mês (Q9).

**Critério de auditoria:**

- Princípio do Planejamento;
- Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO, Art. 2º, II; e Art. 3º, III (Controles internos adequados e Princípio da Aderência a Diretrizes e Normas).

**Evidências:**

- Questionário aplicado e validado (24/10/2016) junto à Administração (PT-02);
- Questionário aplicado com base em entrevista junto aos condutores de veículos (PT18);

**Possíveis Causas:**

- Negligência dos responsáveis;
- Falta de conhecimento técnico.

**Possíveis Efeitos:**

- Ausência de elemento que subsidiem o processo de planejamento da Administração (“Real”);
- Ineficiência no serviço (“Real”);
- Aumento do custo com manutenção e substituição de equipamentos (“Real”);
- Redução da vida útil dos veículos/embarcações, em razão da ausência de manutenção preventiva (“Real”);
- Elevação do risco de descontinuidade na prestação do serviço, por necessidade de manutenção ou reparos (“Real”);



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
*Secretaria de Processamento e Julgamento*  
**DP-SPJ**

- Inadequação das condições dos veículos/embarcações (“Potencial”);
- Baixa qualidade do serviço ofertado (“Real”);
- Risco a segurança dos alunos transportados (“Potencial”);

**Conclusão:**

O achado consiste em impropriedade de caráter formal, portanto, em observância ao disposto no art. 62, inciso II, do RI TCE-RO, compete propor ao relator que determine à Administração a adoção de medidas necessárias, de modo a sanar a impropriedade e prevenir a ocorrência de outras semelhantes.

**Proposta de encaminhamento:**

Determinar à Administração que, no prazo de 180 dias contados da notificação, defina em ato apropriado as políticas de aquisição e substituição dos veículos e embarcações e rotinas de substituição e manutenção dos equipamentos dos veículos e embarcações do transporte escolar (pneu, bancos, motores, entre outros equipamentos), em atendimento a Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO, Art. 2º, II; e Art. 3º, III (Controles internos adequados e Princípio da Aderência a Diretrizes e Normas).

**A7. Ausência de normatização/orientação que regulamente e discipline a contratação das demandas de transporte escolar**

**Situação encontrada:**

A Administração não dispõe de diretrizes que regulamente/oriente a contratação das demandas de transporte escolar.

As contratações são realizadas de acordo com a experiência/maturidade da comissão de licitação da Administração, gerando elevado risco de descontinuidade no processo de maturação das contratações realizadas pelo município.

**Critério de auditoria:**

- Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO, Art. 2º, II; e Art. 3º, III (Controles internos adequados e Princípio da Aderência a Diretrizes e Normas).

**Evidências:**

Questionário aplicado e validado (27/10/2016) junto à Administração (PT-02).

**Possíveis Causas:**

- Negligência dos responsáveis;
- Falta de conhecimento técnico.

**Possíveis Efeitos:**

- Contratações que não atentem aos requisitos mínimos (“Real”);
- Aumento do prazo do processo de demanda e seleção (“Potencial”);
- Inexistência de processo de maturação da equipe de apoio e do processo de seleção (“Potencial”);

**Conclusão:**

O achado consiste em impropriedade de caráter formal, pois representa o descumprimento do disposto na Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO, Art. 2º, II; e Art. 3º, III (Controles internos adequados e Princípio da Aderência a Diretrizes e

Acórdão APL-TC 00039/17 referente ao processo 04175/16

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

[www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)

24 de 52



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
*Secretaria de Processamento e Julgamento*  
**DP-SPJ**

Normas), portanto, em observância ao disposto no art. 62, inciso II, do RI TCE-RO, compete propor ao relator que determine à Administração a adoção de medidas necessárias, de modo a sanar a impropriedade e prevenir a ocorrência de outras semelhantes.

**Proposta de encaminhamento:**

Determinar à Administração que, no prazo de 180 dias contados da notificação, estabeleça em ato apropriado as diretrizes para o atendimento das demandas de contratação do transporte escolar, em atendimento a Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO, Art. 2º, II; e Art. 3º, III (Controles internos adequados e Princípio da Aderência a Diretrizes e Normas).

**A8. Inexistência de regulamentação no âmbito do Município que discipline a fiscalização do transporte escolar**

**Situação encontrada:**

A Administração não dispõe de regulamentação que discipline a realização das fiscalizações dos serviços de transporte escolar.

A regulamentação visa dá diretrizes para a coordenação do trabalho e auxiliar o acompanhamento das fiscalizações exercidas sobre o serviço de transporte escolar.

A ausência de diretrizes impossibilita a definição de competências e atribuições de responsabilidades aos subordinados e, como consequência, a verificação do cumprimento das atividades.

**Critério de auditoria:**

Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO, Art. 2º, II; e Art. 3º, III (Controles internos adequados e Princípio da Aderência a Diretrizes e Normas).

**Evidências:**

Indagação aos responsáveis e questionário aplicado e validado (27/10/2016) junto à Administração (PT-02).

**Possíveis Causas:**

- Negligência dos responsáveis;
- Falta de conhecimento técnico.

**Possíveis Efeitos:**

- Aumento do risco de ineficiência no exercício da fiscalização (“Real”);
- Falta de padronização e uniformidade na fiscalização (“Real”);
- Aumento do custo das fiscalizações (“Potencial”);
- Inexistência de diretrizes para definição competências e atribuições (“Real”).

**Conclusão:**

Não existe acompanhamento e fiscalização efetivos por parte da administração municipal da prestação dos serviços de transporte escolar no município, resultando na deficiência dos mesmos, com prejuízo dos estudantes e da educação do município.

O achado consiste em impropriedade de caráter formal, portanto, em observância ao disposto no art. 62, inciso II, do RI TCE-RO, compete propor ao relator que

Acórdão APL-TC 00039/17 referente ao processo 04175/16

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

[www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)

25 de 52



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
*Secretaria de Processamento e Julgamento*  
**DP-SPJ**

determine à Administração a adoção de medidas necessárias, de modo a sanar a impropriedade e prevenir a ocorrência de outras semelhantes.

**Proposta de encaminhamento:**

Determinar à Administração que, no prazo de 180 dias contados da notificação, defina por meio de ato apropriado as diretrizes para a realização do acompanhamento e fiscalização do serviço de transporte escolar.

**A9. Ausência de normatização/orientação das atribuições do gestor do contrato dos serviços de transporte escolar**

**Situação encontrada:**

A Administração não dispõe de regulamentação que defina/oriente as competências, atribuições e responsabilidades do gestor e fiscal de contratos.

O acompanhamento e fiscalização do contrato representa elevado risco à adequada e correta execução do serviço de transporte escolar.

Ademais, a Administração tem o poder-dever de fiscalizar o contrato.

As diretrizes são de suma relevância para se mitigar risco a esmerada execução do contrato, com exemplo, a questão da segregação de funções, cujas atividades de gestor de contratos e fiscal de contratos não devem ser atribuídas a uma mesma pessoa.

O gestor de contrato deve pertencer aos quadros da Administração, e possuir as atribuições de tratar com o contratado, exigir o cumprimento do pactuado, sugerir eventuais modificações contratuais, comunicar a falta de materiais, recusar o serviço (nesse caso, geralmente subsidiado pelas anotações do fiscal).

Já o fiscal de contrato, por sua vez, também deve pertencer aos quadros da Administração, deve ser formalmente designado para acompanhar a execução do contrato (art. 67 da Lei 8.666/1993), anotando em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato e determinando o que for necessário para regular as faltas ou defeitos observados.

Outra situação importante é quanto à ausência de subordinação entre o fiscal e o gestor de contrato, a fim de evitar qualquer ingerência nas atividades de fiscalização. Assim, como a escolha do fiscal deve recair sobre pessoa que tenha um conhecimento técnico suficiente do objeto que está sendo fiscalizado, pois falhas na fiscalização podem vir a alcançar o agente público que o nomeou, por culpa in eligendo.

Em virtude da situação evidenciada se entende como extremamente relevantes, além da indicação formal por exigência (art. 67 da Lei 8.666/1993), a definição por meio de ato apropriado das competências, atribuições e, especialmente, das responsabilidades do gestor e fiscal de contrato para execução adequada e esmerada do serviço de transporte escolar.

**Critério de auditoria:**

Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO, Art. 2º, II; e Art. 3º, III (Controles internos adequados e Princípio da Aderência a Diretrizes e Normas).

**Evidências:**

Questionário aplicado e validado (27/10/2016) junto à Administração (PT-02).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
*Secretaria de Processamento e Julgamento*  
**DP-SPJ**

**Possíveis Causas:**

- Negligência dos responsáveis;
- Falta de conhecimento técnico.

**Possíveis Efeitos:**

- Aumento do risco de aplicação antieconômica (“Potencial”);
- Aumento dos custos (“Potencial”);
- Aumento do risco de desvio na aplicação dos recursos (“Potencial”);
- Elevação do risco de descontinuidade na prestação do serviço (“Potencial”);
- Inadequação das condições dos veículos/embarcações (“Real”);
- Baixa qualidade do serviço ofertado (“Real”); - Risco a segurança dos alunos transportados (“Potencial”).

**Conclusão:**

O achado consiste em impropriedade de caráter formal, portanto, em observância ao disposto no art. 62, inciso II, do RI TCE-RO, compete propor ao relator que determine à Administração a adoção de medidas necessárias, de modo a sanar a impropriedade e prevenir a ocorrência de outras semelhantes.

**Proposta de encaminhamento:**

Determinar à Administração que adote, no prazo de 180 dias, contados da notificação, providências com vistas a definir por meio de ato apropriado as diretrizes para o exercício das funções de gestor e fiscal de contrato na realização do acompanhamento e fiscalização do serviço de transporte escolar, podendo ser de forma genérica aos demais responsáveis por estas funções na Administração, exigindo-se, neste caso, que se faça menção no ato de designação a vinculação e reforço das competências, atribuições e responsabilidades definidas pela norma geral, por estar em desacordo com Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO, Art. 2º, II; e Art. 3º, III (Controles internos adequados e Princípio da Aderência a Diretrizes e Normas).

**A10. Deficiência significativa no controle individualizado dos prestadores de serviço****Situação encontrada:**

A Administração não atende aos requisitos de controle individualizado por meio de livros, fichas ou listagens eletrônicas que permitam a realização do acompanhamento e fiscalização dos prestadores de serviços do transporte escolar.

Não dispondo dos seguintes requisitos:

- a) Histórico de vistorias;
- b) Relação atualizada dos condutores cadastrados;
- c) Histórico de acompanhamento das exigências contratuais;
- d) Histórico de ocorrência.

A situação decorre de forma direta da ausência de acompanhamento e fiscalização do gestor e fiscal de contrato.

O controle individualizado das empresas permite a Administração o acompanhamento da execução (histórico e registro de ocorrência), a verificação da manutenção das condições e exigências do edital e contrato (autorização do transporte, habilitação e qualificação) e, principalmente, do acompanhamento das

Acórdão APL-TC 00039/17 referente ao processo 04175/16

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

[www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)

27 de 52



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
*Secretaria de Processamento e Julgamento*  
**DP-SPJ**

exigências/requisitos dos veículos/embarcações, condutores e monitores, que devem ser previamente cadastrados para que possam realizar o transporte escolar.

A deficiência deste controle aumenta o risco de que as empresas não mantenham as mesmas condições de habilitação e qualificação estabelecidas no edital e contrato.

E, ainda, impossibilita a aplicação de sanções, visto que, não dispõe do histórico e do registro de ocorrências de faltas na execução do contrato.

É importante salientar que a falta de conhecimento da Prefeitura em relação à troca de ônibus por veículo não autorizado para o transporte escolar denota fragilidade na fiscalização e controle da execução contratual pela municipalidade, situação merecedora de preocupação, haja vista tratar-se de transporte de menores escolares, a quem o ente público deve resguardar seus direitos e garantir sua segurança.

**Critério de auditoria:**

- Art. 67, § 1º da Lei 8.666/93;
- Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO, Art. 2º, II (Controles internos adequados).

**Evidências:**

- Questionário aplicado e validado (24/10/2016) junto à Administração (PT02);
- Exame documental da ficha de controle da empresa Transporte Filadélfia LTda-ME (PT03- ExDocEmpresas).

**Possíveis Causas:**

- Negligência dos responsáveis;
- Falta de conhecimento técnico;
- Inexistência de acompanhamento e fiscalização do gestor e fiscal de contratos.

**Possíveis Efeitos:**

- Aumento do risco de aplicação antieconômica (“Potencial”);
- Aumento do risco de desvio na aplicação dos recursos (“Potencial”);
- Elevação do risco de descontinuidade na prestação do serviço (“Potencial”);
- Inadequação das condições dos veículos/embarcações (“Real”);
- Baixa qualidade do serviço ofertado (“Potencial”);
- Risco a segurança dos alunos transportados (“Potencial”).

**Conclusão:**

O achado consiste em impropriedade de caráter formal, pois representa o descumprimento do disposto no Art. 67, § 1º, da Lei 8.666/93 c/c o art. 2º, II, da Decisão Normativa nº 02/2016/TCERO, portanto, em observância ao disposto no art. 62, inciso II, do RI TCE-RO, compete propor ao relator que determine à Administração a adoção de medidas necessárias, de modo a sanar a impropriedade e prevenir a ocorrência de outras semelhantes.

**Proposta de encaminhamento:**

Determinar à Administração que adote, no prazo de 30 dias, contados da notificação, providências com vistas a instituir controle individualizado por meio de livros, fichas ou listagens eletrônicas que permitam a realização do acompanhamento e fiscalização dos prestadores de serviços do transporte escolar, contendo no mínimo os seguintes requisitos: Dados da empresa; relação atualizada dos veículos/embarcações, condutores e monitores; histórico de acompanhamento das

Acórdão APL-TC 00039/17 referente ao processo 04175/16

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

[www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)

28 de 52



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
*Secretaria de Processamento e Julgamento*  
**DP-SPJ**

exigências contratuais; e histórico de ocorrências, por estar em desacordo com o art. 67, § 1º, da Lei 8.666/93 c/c art. 2º, II; e art. 3º, III da Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO.

**A11. Deficiência significativa no controle individualizado dos veículos de transporte**

**Situação encontrada:**

O controle individualizado dos veículos utilizados no transporte escolar é efetuado por meio de fichas, no entanto este controle não atende os requisitos que permitam a realização do acompanhamento e fiscalização dos veículos do transporte escolar.

Não dispondo dos seguintes requisitos:

- a) Comprovante do Registro como veículo de passageiros ou misto utilitário, emitido pelo DETRAN (CRLV);
- b) Comprovante atualizado de Autorização para transporte de escolares, com inscrição da lotação permitida;
- c) Comprovante atualizado de Certificado de inspeção semestral, para verificação de equipamentos obrigatórios e de segurança: tacógrafo, lanternas, cintos de segurança e outras exigências;
- d) Histórico de acompanhamento das exigências de vistoria e licenciamento do transporte;
- e) Histórico de ocorrência.

A situação evidencia a ausência de acompanhamento e fiscalização do gestor e fiscal de contrato.

O controle individualizado permite a Administração realize o acompanhamento da execução (histórico e registro de ocorrência), a manutenção das condições e exigências do edital e contrato e, principalmente, do acompanhamento das exigências/requisitos dos veículos/embarcações, que devem ser previamente cadastrados para que possam realizar o transporte escolar.

A ausência deste controle aumenta o risco de que as empresas não mantenham as mesmas condições de habilitação e qualificação exigindo no edital e contrato.

Impossibilita que a Administração mantenha um controle da execução diária do serviço, visto que, não dispõe de informações atualizadas dos veículos, como se estão sendo utilizados ou se foram substituídos, se estão com o laudo de vistoria do DETRAN atualizados entre outros.

E, como consequência, a liquidação da despesa inadequada ou sem garantias suficientes de que os serviços prestados foram realizados por veículos nas condições exigidas no contrato.

O controle individualizado dos veículos permite que a Coordenação encaminhe, mensalmente ou sempre que houver atualização, relação dos veículos previamente cadastrados junto a Administração aos diretores e alunos, permitindo, desta forma, que a diretoria da escola e até mesmos os alunos possam acompanhar e fiscalizar os veículos que atendem o transporte escolar naquela unidade.

**Critério de auditoria:**

Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO, Art. 2º, II (Controles internos adequados)

**Evidências:**

- Questionário aplicado e validado (24/10/2016) junto à Administração (PT02);

Acórdão APL-TC 00039/17 referente ao processo 04175/16

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

[www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)

29 de 52



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
*Secretaria de Processamento e Julgamento*  
**DP-SPJ**

- Exame documental da ficha de controle dos veículos (PT04-ExDocVeículos).

**Possíveis Causas:**

- Negligência dos responsáveis;
- Falta de conhecimento técnico;
- Inexistência de acompanhamento e fiscalização do gestor e fiscal de contratos.

**Possíveis Efeitos:**

- Aumento do risco de desvio na aplicação dos recursos (“Potencial”);
- Liquidação da despesa inadequada ou em desconformidade com os requisitos contratados (“Real”);
- Inadequação das condições dos veículos (“Potencial”);
- Baixa qualidade do serviço ofertado (“Potencial”);
- Risco a segurança dos alunos transportados (“Potencial”).

**Conclusão:**

O achado consiste em impropriedade de caráter formal, portanto, em observância ao disposto no art. 62, inciso II, do RI TCE-RO, compete propor ao relator que determine à Administração a adoção de medidas necessárias, de modo a sanar a impropriedade e prevenir a ocorrência de outras semelhantes.

**Proposta de encaminhamento:**

Determinar à Administração que adote, no prazo de 30 dias, contados da notificação, providências com vistas a corrigir a deficiência do controle interno sobre os veículos do transporte escolar por meio de livros, fichas ou listagens eletrônicas que permitam a realização do acompanhamento e fiscalização dos veículos/embarcações do transporte escolar, contendo no mínimo os seguintes requisitos: dados da empresa; dados do veículo/embarcação; Comprovante atualizado de certificado de inspeção semestral do DETRAN; histórico de acompanhamento das exigências contratuais; e histórico de ocorrências, por estar em desacordo com decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO, art. 2º, II.

**A12. Deficiência significativa no controle sobre os condutores do transporte escolar**

**Situação encontrada:**

O controle individualizado dos condutores dos veículos do transporte escolar é efetuado por meio de fichas individuais, no entanto este controle não atende aos requisitos que permitam a realização do acompanhamento e fiscalização dos condutores do transporte escolar.

Não dispondo dos seguintes requisitos:

- a) Ficha de controle individualizada (Eletrônica ou Manual) (contendo os dados pessoais, da empresa, ocorrências, histórico de atendimento das exigências e informações de capacitação);
- b) Documentação que comprova vínculo com a empresa contratada (Cópia da carteira de trabalho ou Guia de Recolhimento de Contribuição Social);



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
*Secretaria de Processamento e Julgamento*  
**DP-SPJ**

- c) Certificado que comprove aprovação em curso especializado e em curso de treinamento de prática veicular em situação de risco e transporte escolar, nos termos de regulamentação do CONTRAN;
- d) Certidão negativa do DETRAN atualizada que comprove não ter cometido nenhuma infração grave ou gravíssima, ou ser reincidente em infrações médias durante os doze últimos meses;
- e) Certidão negativa (atualizada/validade) do registro de distribuição criminal relativamente aos crimes de homicídio, roubo, estupro e corrupção de menores, renovável a cada cinco anos, junto ao órgão responsável pela respectiva concessão ou autorização;
- f) Histórico/controle de acompanhamento do condutor.

A situação decorre de forma direta da ausência de acompanhamento e fiscalização do gestor e fiscal de contrato.

O controle individualizado permite a Administração realize o acompanhamento da execução (histórico e registro de ocorrência), a manutenção das condições e exigências do edital e contrato e, principalmente, do acompanhamento das alterações dos condutores e monitores, que devem ser previamente cadastrados para que possam realizar o transporte escolar.

A ausência deste controle aumenta o risco de que as empresas não mantenham as mesmas condições de habilitação e qualificação exigindo no edital e contrato.

Impossibilita que a Administração mantenha um controle da execução diária do serviço, visto que, não dispõe de informações atualizadas dos condutores e monitores, a exemplo de substituição de condutores por falta ou escala de férias.

E, como consequência, a liquidação da despesa inadequada ou sem garantias suficientes de que os serviços prestados foram realizados por condutores e monitores nas condições exigidas no contrato.

O controle individualizado dos condutores e monitores permite que a Coordenação encaminhe, mensalmente ou sempre que houver atualização, relação dos condutores e monitores previamente cadastrados junto a Administração aos diretores e alunos, permitindo, desta forma, que a diretoria da escola e até mesmos os alunos possam acompanhar e fiscalizar os responsáveis que atendem o transporte escolar naquela unidade.

**Critério de auditoria:**

- Art. 67 da Lei 8.666/93;
- Art. 74, II, da Constituição Federal;
- Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO, Art. 2º, II.

**Evidências:**

- Questionário aplicado e validado (04/11/2016) junto à Administração (PT02);
- Exame documental ficha de controle dos condutores (PT05-ExDocCondutores);

**Possíveis Causas:**

- Negligencia dos responsáveis;
- Falta de conhecimento técnico;
- Inexistência de acompanhamento e fiscalização do gestor e fiscal de contratos.

**Possíveis Efeitos:**

- Liquidação da despesa inadequada ou sem garantias suficientes (“Real”);

Acórdão APL-TC 00039/17 referente ao processo 04175/16

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

[www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)

31 de 52



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
*Secretaria de Processamento e Julgamento*  
**DP-SPJ**

- Inadequação das condições dos condutores (“Potencial”);
- Baixa qualidade do serviço ofertado (“Potencial”);
- Risco a segurança dos alunos transportados (“Potencial”);
- Risco de responsabilização solidária do município por obrigações previdenciárias dos contratados (“Potencial”).

**Conclusão:**

O achado consiste em impropriedade de caráter formal, portanto, em observância ao disposto no art. 62, inciso II, do RI TCE-RO, compete propor ao relator que determine à Administração a adoção de medidas necessárias, de modo a sanar a impropriedade e prevenir a ocorrência de outras semelhantes.

**Proposta de encaminhamento:**

Determinar à Administração, que adote, no prazo de 30 dias, contados da notificação, providências com vistas a instituir controle individualizado por meio de livros, fichas ou listagens eletrônicas que permitam a realização do acompanhamento e fiscalização dos condutores do transporte escolar, contendo no mínimo os seguintes requisitos: Dados da empresa; cópia dos documentos pessoais; dados pessoais; Documentação que comprove vínculo com a empresa contratada; Certificado que comprove aprovação em curso especializado, nos termos da regulamentação do CONTRAN e em curso de treinamento de prática veicular em situação de risco e transporte escolar, nos termos de regulamentação do CONTRAN; Certidão negativa do DETRAN atualizada que comprove não ter cometido nenhuma infração grave ou gravíssima, ou ser reincidente em infrações médias durante os doze últimos meses; Certidão negativa (atualizada/validade) do registro de distribuição criminal relativamente aos crimes de homicídio, roubo, estupro e corrupção de menores; histórico de acompanhamento das exigências contratuais; e histórico de ocorrências, por estar em desacordo com o art. 2º, II da Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO c/c art. 67 da Lei 8.666/93 c/c art. 74, II, da Constituição Federal.

**A13. Deficiência significativa no controle interno sobre a execução dos serviços de transporte escolar**

**Situação encontrada:**

A diretoria da escola dispõe de controle da execução do serviço de transporte escolar, com a identificação do veículo/embarcação, do condutor, da empresa e do itinerário, no entanto este controle não contempla o requisito de evidenciar o itinerário efetivamente executado e da quilometragem correspondente.

Constatou-se por meio de observação direta, conforme ilustrado no Anexo I, ponto do motorista da E.M.E.I.E.F Pedro Aleixo, que este não dispõe de elementos que permitam a identificação dos quilômetros efetivamente executados por rota/itinerário.

Cabe registrar durante a realização da entrevista com o condutor do veículo DJB-8812 na Escola 7 de Setembro, constatamos que o itinerário 08, que foi licitado para execução de 100 km/dia, estava realizando efetivamente quantidade inferior em decorrência da mudança de endereço de aluno.

Devido a relevância do problema, informamos o Prefeito Municipal por meio do Ofício nº. 03/ATE/2016/TCER que em decorrência dos procedimentos efetuamos,

Acórdão APL-TC 00039/17 referente ao processo 04175/16

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

[www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)

32 de 52



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
*Secretaria de Processamento e Julgamento*  
**DP-SPJ**

constatamos fragilidade no controle sobre a execução dos serviços terceirizados e solicitamos a apresentação de documentos e informações relativas às providências administrativas para sanar o problema e prevenir a ocorrência de outras semelhantes. Em resposta ao Ofício nº. 03/ATE/2016/TCER, a SEMED informou que já foram tomadas todas as providências cabíveis em relação a possível irregularidade no trajeto 08 da Escola 7 de Setembro e que a empresa Transporte Filadélfia LTDA – ME foi comunicada e concordou que o valor de R\$7.054,04 seja compensado no pagamento do mês de outubro.

Ressalte-se que a irregularidade (pagamento indevido) identificada decorre da fragilidade do controle interno sobre a execução dos serviços, que não permite identificar a quantidade de km/dia efetivamente percorridos.

**Critério de auditoria:**

- Art. 67 da Lei 8.666/93; - Art. 74, II, da Constituição Federal;
- Art. 63, §2º, III da Lei 4.320/64;
- Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO, Art. 2º, II. Evidências:
- Questionário aplicado e validado (04/11/2016) junto à Administração (PT02);
- PT07 – Entrevista com os Responsáveis pelas Escolas (Q5);
- Anexo I – Controle Diário de Serviços Executados;
- Ofício n.º 248/SEMED/2016 (Documento 14989/19).

**Possíveis Causas:**

- Negligência dos responsáveis;
- Falta de conhecimento técnico;
- Inexistência de acompanhamento e fiscalização do gestor e fiscal de contratos; e
- Ausência de diretrizes/rotinas das atividades a serem desenvolvidas para execução do serviço;
- Falha de controle dos serviços executados.

**Possíveis Efeitos:**

- Liquidação irregular de despesa (“Real”);
- Danos ao erário pelo pagamento de serviços não realizados (“Real”);

**Conclusão:**

O achado consiste em impropriedade de caráter formal, portanto, em observância ao disposto no art. 62, inciso II, do RI TCE-RO, compete propor ao relator que determine à Administração a adoção de medidas necessárias, de modo a sanar a impropriedade e prevenir a ocorrência de outras semelhantes.

**Proposta de encaminhamento:**

Determinar à Administração, que adote, no prazo de 30 dias, contados da notificação, providências com vistas a instituir rotinas de controle que permitam o acompanhamento e fiscalização da execução diária dos quilômetros executados por rota/itinerário, por estar em desacordo com o art. 2º, II da Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO c/c art. 67 da Lei 8.666/93 c/c art. 74, II, da Constituição Federal c/c o art. 74, II, da Constituição Federal c/c art. 63, §2º, III da Lei 4.320/64.

**A14. Ausência de normatização/orientação do atendimento das demandas de transporte escolar**

Acórdão APL-TC 00039/17 referente ao processo 04175/16

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

[www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)

33 de 52



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
*Secretaria de Processamento e Julgamento*  
**DP-SPJ**

**Situação encontrada:**

A Administração não dispõe de normatização/orientação que discipline o atendimento das demandas de transporte escolar.

As diretrizes são essenciais para a identificação das demandas e a formulação das bases e definição do planejamento, permitindo o balizamento do serviço como: idade máxima e requisitos dos transportes escolar, faixa etária e requisitos para atendimentos dos alunos, quantidade horas máxima permitida entre o deslocamento da retirada do aluno e a escolar, pontos de retirada dos alunos (requisitos e quantidade máxima de quilômetros entre a residência e o ponto de retirada do aluno) entre outros.

Ausência dessas diretrizes/requisitos tem impactos diretos na qualidade dos serviços ofertados aos alunos.

**Critério de auditoria:**

Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO, Art. 2º, II; e Art. 3º, III (Controles internos adequados e Princípio da Aderência a Diretrizes e Normas).

**Evidências:**

Questionário aplicado e validado (24/10/2016) junto à Administração (PT02);

**Possíveis Causas:**

- Negligência dos responsáveis;
- Falta de conhecimento técnico.

**Possíveis Efeitos:**

- Baixa qualidade do serviço ofertado (“Potencial”);
- Subjetividade do atendimento das demandas e serviços ofertados (“Real”);
- Elevado risco de inadequação do planejamento do serviço e recursos necessários (“Real”).

**Conclusão:**

O achado consiste em impropriedade de caráter formal, portanto, em observância ao disposto no art. 62, inciso II, do RI TCE-RO, compete propor ao relator que determine à Administração a adoção de medidas necessárias, de modo a sanar a impropriedade e prevenir a ocorrência de outras semelhantes.

**Proposta de encaminhamento:**

Determinar à Administração que adote, no prazo de 180 dias, contados da notificação, providências com vistas a apresentar projeto de lei ao Legislativo com a finalidade de regulamentar as diretrizes do atendimento da demanda e oferta do transporte escolar, contendo no mínimo as seguintes situações: idade máxima e requisitos dos transportes escolar, faixa etária e requisitos para atendimentos dos alunos, quantidade horas máxima permitida entre o deslocamento da retirada do aluno e a escolar, pontos de retirada dos alunos (requisitos e quantidade máxima de quilômetros entre a residência e o ponto de retirada do aluno), por estar em desacordo com o art. 2º, II da Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO.

**A15. Deficiência no controle sobre os itinerários**

Acórdão APL-TC 00039/17 referente ao processo 04175/16

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

[www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)

34 de 52



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
*Secretaria de Processamento e Julgamento*  
**DP-SPJ**

**Situação encontrada:**

Administração dispõe de controle das rotas/itinerários, mas este controle não possui todos os requisitos que permita identificar as condições das vias, a quantidade de alunos e quantidade de veículos necessários, a necessidade de monitores e o tipo de pavimentação.

O controle é realizado apenas para deflagrar do processo de contratação, não sendo acompanhado e fiscalizado para fins de adequação, melhorias e atualizações durante o exercício.

As atualizações de itinerários não são adequadamente controladas, permitido que a Administração tenha conhecimento das mudanças de localização da retirada dos alunos e, posterior, alteração ou mudanças nos itinerários ao longo do exercício e, assim, possa realizar a liquidação da despesa e pagamento conforme a quantidade de quilômetros efetivamente realizados no dia e, conseqüentemente, no mês.

O adequado para efetividade deste controle é que a Administração disponha de no mínimo rotinas de identificação das demandas de alteração/mudanças de localização da retirada dos alunos, desta forma, possa gerar a demanda para coordenação do transporte identificar e ajustar o itinerário para atendimento do aluno, gerando quando requerido a atualização no itinerário e imediata comunicação com a empresa e diretoria da escola para acompanhamento e fiscalização.

**Critério de auditoria:**

Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO, Art. 2º, II; e Art. 3º, III (Controles internos adequados e Princípio da Aderência a Diretrizes e Normas).

**Evidências:**

- Questionário aplicado e validado (24/10/2016) junto à Administração (PT02);
- PT07 – Entrevistas com os Responsáveis, 50% dos responsáveis pela direção das escolas informaram não possuir a relação dos itinerários de transporte escolar que atendem a escola, com a identificação da quantidade de alunos atendidos por turno, da quantidade de km, o tipo e capacidade do veículo, a necessidade de monitor e o tipo de pavimentação.

**Possíveis Causas:**

- Negligencia dos responsáveis;
- Falta de conhecimento técnico;
- Inexistência de acompanhamento e fiscalização do gestor e fiscal de contratos; e
- Ausência de diretrizes/rotinas das atividades a serem desenvolvidas para execução do serviço;

**Possíveis Efeitos:**

- Baixa qualidade do serviço ofertado (“Potencial”);
- Elevado risco de inadequação do planejamento do serviço e recursos necessários (“Potencial”);
- Liquidação da despesa inadequada ou sem garantias suficientes (“Potencial”);
- Danos ao erário pelo pagamento de serviços não realizados (“Potencial”);

**Conclusão:**

O achado consiste em impropriedade de caráter formal, portanto, em observância ao disposto no art. 62, inciso II, do RI TCE-RO, compete propor ao relator que

Acórdão APL-TC 00039/17 referente ao processo 04175/16

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

[www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)

35 de 52



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
*Secretaria de Processamento e Julgamento*  
**DP-SPJ**

determine à Administração a adoção de medidas necessárias, de modo a sanar a impropriedade e prevenir a ocorrência de outras semelhantes.

**Proposta de encaminhamento:**

Determinar à Administração que adote, no prazo de 180 dias, contados da notificação, providências com vistas a instituir rotinas de controle que permitam identificar e manter atualizados os itinerários, a quantidade de quilômetros, os requisitos e quantidade de veículos, a necessidade de monitores e o tipo de pavimentação dentro de cada rota/itinerário, por estar em desacordo com Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO, Art. 2º, II; e Art. 3º, III.

**A16. Inexistência de avaliação de controle de qualidade do serviço ofertado**

**Situação encontrada:**

A Administração não realiza pesquisa de satisfação entre os usuários com a finalidade de avaliar a qualidade do serviço de transporte escolar.

A pesquisa permitiria a Administração identificar oportunidades de melhoria no serviço ofertado.

**Critério de auditoria:**

- Constituição Federal, Art. 37, caput (Princípio da eficiência);
- Princípio da efetividade;
- Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO, Art. 2º, II (Controles internos adequados).

**Evidências:**

Questionário aplicado e validado (24/10/2016) junto à Administração (PT02);

**Possíveis Causas:**

- Falta de conhecimento técnico;
- Ausência de diretrizes/rotinas das atividades a serem desenvolvidas para execução do serviço;
- Ausência de controle social;

**Possíveis Efeitos:**

- Baixa qualidade do serviço ofertado (“Potencial”);
- Ausência de incentivo do controle social (“Potencial”).

**Conclusão:**

O achado consiste em impropriedade de caráter formal, portanto, em observância ao disposto no art. 62, inciso II, do RI TCE-RO, compete propor ao relator que determine à Administração a adoção de medidas necessárias, de modo a sanar a impropriedade e prevenir a ocorrência de outras semelhantes.

**Proposta de encaminhamento:**

Determinar à Administração que adote, no prazo de 180 dias, contados da notificação, providências com vistas institua rotinas de controle a realização de pesquisa de satisfação entre os usuários com a finalidade de avaliar a qualidade do serviço de transporte escolar e identificar oportunidade de melhorias, por estar em desacordo com Constituição Federal, Art. 37, caput (Princípio da eficiência);



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
*Secretaria de Processamento e Julgamento*  
**DP-SPJ**

Princípio da efetividade e Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO, Art. 2º, II; e Art. 3º, III.

**A17. Ausência de requisitos adequados e suficientes para formulação das propostas**

**Situação encontrada:**

O termo de referência/Projeto básico/Edital não dispõe de mapa com as rotas/itinerários que permitam identificar o itinerário, a quantidade de quilômetros, os requisitos dos veículos, quantidade de alunos, a necessidade de monitores, o tipo de pavimentação e as condições das vias.

A situação tem impacto direto na formulação das propostas, sendo esses, requisitos mínimos para a adequada formulação das propostas de seleção dos serviços de transporte escolar.

**Critério de auditoria:**

- Art. 3º, III, da Lei Federal nº 10.520/02;
- Arts. 7º, § 2º, II, e 40, § 2º, II da Lei Federal nº 8.666/93.

**Evidências:**

Exame documental dos requisitos dos Mapas/Itinerários - Processo Licitatório (Processo Administrativo nº 264/15, Edital nº 025/2015 (PT08 – ReqMapaItinerários).

**Possíveis Causas:**

- Ausência de conhecimento técnico adequado;
- Negligência dos responsáveis;
- Falha nas rotinas de controle interno.

**Possíveis Efeitos:**

- Aumento do risco da não obtenção da proposta mais vantajosa (“Potencial”);
- Prejuízo ao princípio da isonomia (“Potencial”);
- Possíveis danos ao erário (sobrepço) (“Potencial”);
- Formalização de aditivos contratuais em razão da elaboração de propostas em desacordo com a realidade do serviço a ser prestado (“Potencial”);
- Valor do contrato em desconformidade com o serviço prestado (“Potencial”);
- Inadequação das condições dos veículos/embarcações (“Potencial”);
- Contratações que não atentem as particularidades do Município (“Potencial”);

**Conclusão:**

O achado consiste em impropriedade de caráter formal, portanto, em observância ao disposto no art. 62, inciso II, do RI TCE-RO, compete propor ao relator que determine à Administração a adoção de medidas necessárias, de modo a sanar a impropriedade e prevenir a ocorrência de outras semelhantes.

**Proposta de encaminhamento:**

Determinar à Administração que adote providências com vistas a apresentar no termo de referência/Projeto básico/Edital todos os elementos/requisitos do objeto necessários para possibilitar formulação adequada das propostas do serviço de

Acórdão APL-TC 00039/17 referente ao processo 04175/16

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

[www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)

37 de 52



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
*Secretaria de Processamento e Julgamento*  
**DP-SPJ**

transporte escolar, em especial, os mapas com as rotas/itinerários, contendo no mínimo: por itinerário, a quantidade de quilômetros, os requisitos dos veículos, estimativa da quantidade de alunos, a necessidade de monitores, o tipo de pavimentação e as características das vias, por estar em desacordo com o art. 3º, III, da Lei Federal nº 10.520/02 c/c arts. 7º, § 2º, II, e 40, § 2º, II da Lei Federal nº 8.666/93.

**A18. Inexistência de planilha de composição de custos para aferição do valor de referência**

**Situação encontrada:**

No balizamento concernente ao preço de referência não foi encontrada planilha para aferição da composição de custos, contendo o valor de referência, considerando os custos diretos e indiretos (Tipo e idade dos veículos/embarcações, depreciação, manutenção, remuneração do investimento, combustível, pessoal e encargos, taxas, tributos entre outros), apenas os valores unitários por km/itinerário.

O Edital/Termo de Referência demonstra como valor de referência o descrito no subitem 14.1 R\$1.491.925,60 (um milhão, quatrocentos e noventa e um mil, novecentos e vinte e cinco reais e sessenta centavos), tendo por referência o valor de R\$4,18/km fixado no 6º aditivo do processo n.º 589/2013.

Dos autos do procedimento sob exame, consta a certidão da SEMED, fls. 23, que certifica o valor de R\$4,18, sendo o valor que o Município estava pagando em abril de 2015, destinado ao transporte escolar, para as empresas Transporte Filadélfia e EDTUR Transportes Rodoviários LTDA ME, e assinala que este deve ser o valor máximo que a Municipalidade deverá adotar para o procedimento licitatório.

**Critério de auditoria:**

- Art. 3º, III, da Lei Federal nº 10.520/02;
- Arts. 7º, § 2º, II, e 40, § 2º, II da Lei Federal nº 8.666/93;
- Art. 47 da Lei Federal nº 8.666/93.

**Evidências:**

Exame documental dos requisitos da Composição de Custos - Processo Administrativo nº 264/15, Pregão Eletrônico nº 025/2015 (PT12 - ReqPlanCompCustos).

**Possíveis Causas:**

- Negligência dos responsáveis;
- Falta de conhecimento técnico;
- Falha nas rotinas de controle interno.

**Possíveis Efeitos:**

- Ausência de parâmetro objetivo para julgamento das ofertas desconformes ou incompatíveis, e consequente declaração de inexecutabilidade das propostas (“Real”);
- Propostas com sobrepreço (“Potencial”);
- Propostas com preços inexequíveis (“Real”);
- Contrato executado com valores superfaturados (“Potencial”);
- Contrato celebrado com valores inexequíveis, e consequentemente celebração de termos aditivos (“Real”).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
*Secretaria de Processamento e Julgamento*  
**DP-SPJ**

**Conclusão:**

O achado consiste em impropriedade de caráter formal, portanto, em observância ao disposto no art. 62, inciso II, do RI TCE-RO, compete propor ao relator que determine à Administração a adoção de medidas necessárias, de modo a sanar a impropriedade e prevenir a ocorrência de outras semelhantes.

**Proposta de encaminhamento:**

Determinar à Administração, que adote providências com vistas a elaborar planilha de composição de custos para aferição do valor de referência dos serviços de transporte escolar, contendo no mínimo os seguintes requisitos: os custos diretos e indiretos (Tipo e idade dos veículos/embarcações, depreciação, manutenção, remuneração do investimento, combustível, pessoal e encargos, taxas, tributos entre outros), por estar em desacordo com as disposições do Art. 3º, III, da Lei nº 10.520/02 c/c arts. 7º, § 2º, II; 40, § 2º, II; e 47 da Lei nº 8.666/93.

**A19. Ausência de requisitos adequados no edital para os condutores dos veículos do transporte escolar****Situação encontrada:**

O Termo de Referência, assim como o Edital, não definiram adequadamente os requisitos acerca das exigências técnicas e de conduta para os condutores dos veículos do transporte escolar, não dispondo dos seguintes requisitos:

- a) Certificado que comprove aprovação em curso especializado, nos termos da regulamentação do CONTRAN e em curso de treinamento de prática veicular em situação de risco e transporte escolar, nos termos de regulamentação do CONTRAN (CTB, art. 138, inciso V e art. 145, inciso IV e Resolução CONTRAN n.º 168-04 e 205-06);
- b) Certidão negativa do DETRAN atualizada que comprove não ter cometido nenhuma infração grave ou gravíssima, ou ser reincidente em infrações médias durante os doze últimos meses;
- c) Certidão negativa (atualizada/validade) do registro de distribuição criminal relativamente aos crimes de homicídio, roubo, estupro e corrupção de menores, renovável a cada cinco anos, junto ao órgão responsável pela respectiva concessão ou autorização.

**Critério de auditoria:**

- CTB, art. 138, I, II, IV e V; art. 139; art. 145, IV; art. 329; e
- Resolução CONTRAN n.º 168-04 e 205-06.

**Evidências:**

PT11 - Requisitos dos Condutores e Monitores no Edital nº 025/2015.

**Possíveis Causas:**

- Falta de conhecimento técnico;
- Falha nas rotinas de controle interno.

**Possíveis Efeitos:**

- Aumento do risco à segurança dos alunos transportados (“Potencial”);



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
*Secretaria de Processamento e Julgamento*  
**DP-SPJ**

- Condutores e Monitores sem a qualificação adequada para prestação do serviço (“Real”);
- Baixa qualidade do serviço prestado (“Real”);
- Contratações que não atentem aos requisitos adequados (“Real”).

**Conclusão:**

O achado consiste em impropriedade de caráter formal, portanto, em observância ao disposto no art. 62, inciso II, do RI TCE-RO, compete propor ao relator que determine à Administração a adoção de medidas necessárias, de modo a sanar a impropriedade e prevenir a ocorrência de outras semelhantes.

**Proposta de encaminhamento:**

Determinar à Administração que adote providências com vistas a apresentar no termo de referência/Projeto básico/Edital todos os requisitos para os condutores necessários para possibilitar fiscalização/habilitação adequada do serviço de transporte escolar, contendo no mínimo: a) Certificado que comprove aprovação em curso especializado, nos termos da regulamentação do CONTRAN e em curso de treinamento de prática veicular em situação de risco e transporte escolar; b) Certidão negativa do DETRAN atualizada que comprove não ter cometido nenhuma infração grave ou gravíssima, ou ser reincidente em infrações médias durante os doze últimos meses; c) Certidão negativa (atualizada/validade) do registro de distribuição criminal relativamente aos crimes de homicídio, roubo, estupro e corrupção de menores, renovável a cada cinco anos, junto ao órgão responsável pela respectiva concessão ou autorização.

**A20. Inexistência de previsão no edital de inspeção que comprove antes da assinatura do contrato os requisitos dos condutores e monitores do transporte escolar**

**Situação encontrada:**

Não há previsão no instrumento convocatório de cláusula que determine que antes da assinatura do contrato, o vencedor da proposta mais vantajosa apresente os documentos comprobatórios dos condutores e monitores de transporte escolar, comprovando o atendimento de todos os requisitos dispostos no edital.

**Critério de auditoria:**

Artigo 40, II, da Lei 8.666/93.

**Evidências:**

PT13 – Exame dos Requisitos do Edital nº 025/2015 de Transporte Escolar.

**Possíveis Causas:**

- Falta de conhecimento técnico;
- Ausência de estrutura especializada do transporte escolar;
- Falha nas rotinas de controle interno.

**Possíveis Efeitos:**

- Aumento do risco à segurança dos alunos transportados (“Real”);
- Baixa qualidade dos serviços ofertados (“Real”);

Acórdão APL-TC 00039/17 referente ao processo 04175/16  
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326  
[www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
*Secretaria de Processamento e Julgamento*  
**DP-SPJ**

- Contratações que não atentem aos requisitos mínimos (“Real”);
- Inadequação das condições dos condutores e monitores (“Real”).

**Conclusão:**

O achado consiste em impropriedade de caráter formal, portanto, em observância ao disposto no art. 62, inciso II, do RI TCE-RO, compete propor ao relator que determine à Administração a adoção de medidas necessárias, de modo a sanar a impropriedade e prevenir a ocorrência de outras semelhantes.

**Proposta de encaminhamento:**

Determinar à Administração que adote providências com vistas a incluir no edital do transporte escolar previsão de inspeção, antes da assinatura do contrato, que comprove o atendimento de todas as exigências dos condutores e monitores dispostas no edital, com vista ao atendimento das disposições do artigo 40, II, da Lei 8.666/93.

**A21. Inexistência de previsão no instrumento convocatório de exigência quanto a manutenção de habilitação e qualificação**

**Situação encontrada:**

Não há no instrumento convocatório cláusula que determine que a empresa contratada se obriga a manter, durante toda a execução do contrato, compatibilidade com as obrigações assumidas, assim como todas as condições de habilitação e qualificação, exigidas na licitação, apresentando documentação revalidada se, no curso do contrato, algum documento perder a validade. Critério de auditoria: Artigo 55, XIII, da Lei 8.666/93.

**Evidências:**

PT13 – Exame dos Requisitos do Edital nº 025/2015 de Transporte Escolar.

**Possíveis Causas:**

- Falta de conhecimento técnico;
- Ausência de estrutura especializada do transporte escolar;
- Falha nas rotinas de controle interno.
- Ausência de gestor e fiscal de contratos.

**Possíveis Efeitos:**

- Não atendimento do princípio da isonomia entre possíveis interessados (“Real”);
- Realização de pagamento a contratada sem a manutenção das condições de habilitação e qualificação (“Real”);
- Aumento do risco de descontinuidade na prestação do serviço (“Real”).

**Conclusão:**

O achado consiste em impropriedade de caráter formal, portanto, em observância ao disposto no art. 62, inciso II, do RI TCE-RO, compete propor ao relator que determine à Administração a adoção de medidas necessárias, de modo a sanar a impropriedade e prevenir a ocorrência de outras semelhantes.

**Proposta de encaminhamento:**

Acórdão APL-TC 00039/17 referente ao processo 04175/16  
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326  
[www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
*Secretaria de Processamento e Julgamento*  
**DP-SPJ**

Determinar à Administração que adote providências com vistas a incluir no edital de transporte escolar previsão de que a contratada se obriga a manter, durante toda a execução do contrato, compatibilidade com as obrigações assumidas, assim como todas as condições de habilitação e qualificação, exigidas na licitação, apresentando documentação revalidada se, no curso do contrato, algum documento perder a validade, em atendimento as disposições do artigo 55, XIII, da Lei 8.666/93.

**A22. Veículos/embarcações em más condições de conservação e higiene**

**Situação encontrada:**

Verificou-se em observação direta a existência de sete veículos escolares, o que representa 25% do total inspecionado, em más condições de conservação ou com bancos rasgados.

Ademais, a ausência de higienização dos veículos foi confirmada por 54% dos alunos, que responderam ao questionário informando que raramente ou nunca/quase nunca o veículo é limpo/higienizado.

**Critério de auditoria:**

CTB, art. 105, II; 136, incisos I, II, III, IV e V; 137; e 139.

**Evidências:**

- Pesquisa de Avaliação dos Serviços de Transporte Escolar (PT17/Q6);
- Anexo de Fotografias.

**Possíveis Causas:**

- Falha/inexistência de orientação das atribuições/responsabilidades dos condutores;
- Idade avançada dos veículos, cuja idade média é de 11,4 anos, conforme relação de veículos apresentada pela Administração;
- Inexistência de planejamento para substituição da frota (Política de aquisição e substituição), conforme questionário aplicado e validado (24/10/2016) junto à Administração (PT02);
- Inexistência de manutenção preventiva, a qual foi confirmada por meio de entrevista com condutores (PT-18);
- Inexistência de fiscalização dos contratos.

**Possíveis Efeitos:**

- Risco à saúde dos alunos transportados (“Real”).

**Conclusão:**

O achado consiste em impropriedade de caráter formal, portanto, em observância ao disposto no art. 62, inciso II, do RI TCE-RO, compete propor ao relator que determine à Administração a adoção de medidas necessárias, de modo a sanar a impropriedade e prevenir a ocorrência de outras semelhantes.

**Proposta de encaminhamento:**

Determinar à Administração que, no prazo de 30 dias contados da notificação, adote providências com vistas a notificar as empresas contratadas para que regularize a situação identificada (substituição/manutenção) da frota que não atendem os critérios



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
*Secretaria de Processamento e Julgamento*  
**DP-SPJ**

definidos na contratação, em atenção ao disposto no art. 105, II; 136, incisos I, II, III, IV e V; 137; e 139 todos do Código Brasileiro de Trânsito (CTB).

**A23. Veículos/embarcações sem requisitos de segurança suficientes e adequados para o transporte escolar**

**Situação encontrada:**

Com o propósito de avaliar as condições de segurança e higiene, efetuamos inspeção física dos veículos, em parceria com o Ministério Público do Estado, foram vistoriados 28 veículos do universo de 37 veículos, correspondente à 75,68% da frota.

As principais constatações foram as seguintes:

- a) Cinco veículos, ou 18% do total inspecionado, não conferem com a relação informada pela Administração;
- b) 93% dos condutores não estavam vestindo uniforme e identificação por meio de crachá;
- c) Sete veículos escolares, ou 25% do total vistoriado, estavam com falha ou ausência de equipamento registrador instantâneo de velocidade e tempo (tacógrafo);
- d) Dezoito veículos escolares, ou 64,3% do total inspecionado, não possuíam autorização do Detran para circular;
- e) Oito veículos escolares, ou 29% dos veículos vistoriados, sem cintos de segurança em número igual à lotação ou sem condições de uso;
- f) Seis veículos escolares, ou 21% dos veículos inspecionados, estavam com pneus sem conservação adequada;
- g) Seis veículos escolares, ou 21% dos veículos inspecionados, não possuem saída de emergência ou a o dispositivo não funciona;
- h) Cinco veículos escolares, ou 18% dos veículos inspecionados, não estavam com funcionamento adequado das lanternas e faróis;
- i) Seis veículos escolares, ou 21% dos veículos inspecionados, estavam sem triângulo de sinalização;
- j) Seis veículos escolares, ou 21% dos veículos inspecionados, estavam sem estepe ou com estepe sem condições de uso.

Nota-se, baseando-se na inspeção in loco e em comparação ao total de veículos vistoriados, que a quantidade de ônibus com irregularidades foi significativa, principalmente com relação à autorização do Detran/RO para transporte Escolar, 64% do total inspecionado não atende este requisito legal.

Os veículos utilizados no transporte escolar podem circular somente com autorização emitida pelo órgão estadual de trânsito, em atendimento ao art. 136 do CTB. Para obtenção da autorização, os veículos escolares devem comprovar o registro como veículo de passageiros; a inspeção semestral para verificação dos equipamentos obrigatórios e de segurança; a pintura na faixa horizontal na cor amarela com o dístico ESCOLAR; o equipamento registrador instantâneo de velocidade e tempo; os cintos de segurança em número igual à lotação, entre outros requisitos previstos pelo Conselho Nacional de Trânsito (Contran). Deve ainda a autorização estar afixada na parte interna do veículo, em local visível, com inscrição da lotação permitida.

Ressalte-se que a falta de conhecimento da Prefeitura em relação à troca de ônibus por veículo não autorizado para o transporte escolar denota fragilidade na fiscalização e controle da execução contratual pela municipalidade, situação

Acórdão APL-TC 00039/17 referente ao processo 04175/16

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

[www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)

43 de 52



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
*Secretaria de Processamento e Julgamento*  
**DP-SPJ**

merecedora de preocupação, haja vista tratar-se de transporte de menores escolares, a quem o ente público deve resguardar seus direitos e garantir a segurança.

O item 2.1.3 do Termo de Referência, estabelece as características do objeto, exige que os veículos ofertados para o transporte escolar devem estar em perfeitas condições de uso e manutenção adequada, com todos os dispositivos de segurança exigidos pela legislação pertinente. Ademais, o Termo de Referência requer os veículos utilizados para o transporte escolar devem ter inspeção aprovada pelo DETRAN-RO.

**Critério de auditoria:**

Arts. 136 e 137 do CTB (Lei nº. 9.503/97).

**Evidências:**

- Inspeção física dos veículos escolares placas: NBF 2017; NED 4505; LZZ 3779; OHU 7710; BTA 0643; DAD 5927; DAH 5233; LBK 0559; NCS 9113; BYH 7099; BTA 0632; NDV 7240; NDV 7230; NCY 5217; JJD 5025; OHT 6880; NDI 6149; BTA 0540; NEC 4876; KPE 5196; BTA 0640; NEG 3718; LCJ 1708; CBR 9509; KNC 8922; NEC 5426; DJB 8812; e LE-BNA-529 (PT14 – Inspeção Veículos).
- Anexo II – Fotografias ilustrativas das situações encontradas.

**Possíveis Causas:**

- Inexistência de orientação das atribuições/responsabilidades dos condutores e monitores;
- Ausência de monitores;
- Falha/inexistência de fiscalização dos contratos;

**Possíveis Efeitos:**

Aumento do risco à segurança dos alunos (“Real”).

**Conclusão:**

O achado consiste em impropriedade de caráter formal, portanto, em observância ao disposto no art. 62, inciso II, do RI TCE-RO, compete propor ao relator que determine à Administração a adoção de medidas necessárias, de modo a sanar a impropriedade e prevenir a ocorrência de outras semelhantes.

**Proposta de encaminhamento:**

Determinar à Administração que, no prazo de 30 dias contados da notificação, adote providências com vistas a notificar as empresas contratadas para que regularize a situação identificada (substituição/manutenção) da frota que não atendem os critérios definidos no contrato/legislação, em atenção ao art. 136 do Código de Trânsito Brasileiro.

Determinar à Administração que, no prazo de 30 dias contados da notificação, adote providências com vistas à regularização dos veículos de transporte escolar, junto ao órgão de trânsito competente (DETRAN), conforme o art. 136 e art. 137 do Código de Trânsito Brasileiro.

Determinar à Administração que, no prazo de 30 dias contados da notificação, adote providências com vistas a regularizar a situação identificada (substituição/manutenção) da frota própria que não atendem os critérios definidos na

Acórdão APL-TC 00039/17 referente ao processo 04175/16

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

[www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)

44 de 52



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
*Secretaria de Processamento e Julgamento*  
**DP-SPJ**

legislação de trânsito, com vista à sanar as impropriedades em relação aos arts. 136 e 137 do Código de Trânsito Brasileiro.

**A24. Existência de caronas nos veículos escolares/embarcações escolares**

**Situação encontrada:**

De acordo com os questionários aplicados, 19% dos alunos relataram que outras pessoas da comunidade utilizam o transporte escolar e 15% que professores, servidores das escolas e outras pessoas utilizam o transporte escolar.

Com base nas respostas dos alunos, constata-se que os veículos destinados ao transporte escolar vêm sendo utilizados para o transporte de outras pessoas que não são aluno da rede pública de ensino, os denominados “caronas”.

Tal situação provoca superlotação e risco à segurança dos alunos.

**Critério de auditoria:**

Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO, Art. 2º, II (Controles internos adequados);

**Evidências:**

Questionário aplicado junto aos alunos, 19% informaram que existem outras pessoas da comunidade que utilizam o transporte escolar (PT-17: Q14);

**Possíveis Causas:**

- Ausência de normas e orientações de conduta e comportamento aos condutores;
- Ausência de fiscalização da prestação de serviços;

**Possíveis Efeitos:**

- Superlotação dos veículos/ embarcações do transporte escolar (“Real”);
- Aumento do risco à segurança dos alunos (“Real”);
- Redução dos rendimentos dos alunos por cansaço dos alunos transportados em pé (“Real”);

**Conclusão:**

O achado consiste em impropriedade de caráter formal, portanto, em observância ao disposto no art. 62, inciso II, do RI TCE-RO, compete propor ao relator que determine à Administração a adoção de medidas necessárias, de modo a sanar a impropriedade e prevenir a ocorrência de outras semelhantes.

**Proposta de encaminhamento:**

Determinar à administração que, no prazo de 30 dias contados da notificação, elabore e expeça orientação a todas as unidades de ensino servidas pelo transporte escolar municipal, proibindo a carona nos veículos escolares que não a de professores e desde que, neste caso, haja assento vago disponível, e afixe cópia do documento no interior dos veículos.

**A25. Alunos sem cinto de segurança e inexistência de trabalhos de conscientização sobre o seu uso no transporte escolar**

**Situação encontrada:**

Acórdão APL-TC 00039/17 referente ao processo 04175/16

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

[www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)

45 de 52



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
*Secretaria de Processamento e Julgamento*  
**DP-SPJ**

Observou-se que no Município de Alta Floresta D'Oeste a grande maioria dos veículos escolares transportam os alunos sem que esses estivessem usando o cinto de segurança. Indagamos alguns motoristas para perguntar o motivo da não utilização e fomos informados que os alunos se recusam a utilizar.

Com base no questionário aplicado junto aos alunos (Q11), constata-se que apenas 5% responderam que todos os alunos utilizam cintos de segurança, 47% informaram que não usam porque não querem, 34% porque não tem cintos em todos os bancos e 13% porque não tem bancos para todos os alunos.

O cinto de segurança é obrigatório para o condutor e os passageiros em todas as vias do território nacional, salvo em situações regulamentadas pelo Contran, conforme artigo 65 do CTB. Além de equipamento obrigatório para os veículos do transporte escolar, conforme o inciso II e caput do art. 105 do CTB, deve ser em número igual ao da lotação, conforme o inciso IV do artigo 136 do CTB. Portanto é obrigatório seu uso pelos alunos principalmente porque reduz o risco de ferimento graves e de mortes ocasionadas por acidentes de trânsito.

O transporte de alunos sem cinto de segurança pode estar relacionado aos seguintes fatores:

- a) Ausência de monitores no acompanhamento do transporte escolar;
- b) Ausência de fiscalização de trânsito nas vias municipais;
- c) Ausência de fiscalização de contratos;
- d) Ausência de trabalhos de conscientização.

Cabe ressaltar que os alunos transportados também possuem responsabilidades, entre as quais: utilizar o cinto de segurança, ficar sentado enquanto o veículo estiver em movimento; afivelar o cinto de segurança; não falar com o motorista enquanto ele estiver dirigindo; respeitar o motorista; falar com os pais o que acontece na viagem; e descer do veículo somente depois que ele parar totalmente.

Nota-se que não existem programas pedagógicos sobre o uso do transporte escolar, visando conscientizar os alunos e seus responsáveis para prevenção de acidentes, bem como à preservação do patrimônio público. De acordo com o questionário aplicado, 59% dos alunos informaram que nunca foram informados sobre os seus direitos e deveres relacionados ao serviço do transporte escolar.

A situação dos alunos na faixa etária entre 04 e 07 anos pode estar associada à ausência de monitor no acompanhamento do transporte escolar, verificamos que não existe nenhum itinerário que tenha o acompanhamento de monitor, situação que representa elevado risco à segurança dos alunos.

**Critério de auditoria:**

- Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO, Art. 2º, II (Controles internos adequados);
- Arts. 21 e 65 do CTB (Lei nº. 9.503/97);

**Evidências:**

PT17: Q11 – Questionário aplicado aos alunos, apenas 5% respondeu que os alunos usam cintos de segurança.

**Possíveis Causas:**

- Ausência de trabalhos pedagógicos de conscientização sobre o transporte escolar;
- Ausência de acompanhamento de monitor;



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
*Secretaria de Processamento e Julgamento*  
**DP-SPJ**

- Ausência de fiscalização de trânsito no âmbito das vias sob jurisdição do Município;
- Superlotação dos veículos;
- Ausência de cinto de segurança em número igual ao da lotação.

**Possíveis Efeitos:**

Aumento do risco à segurança dos alunos (“Real”).

**Conclusão:**

O achado consiste em impropriedade de caráter formal, portanto, em observância ao disposto no art. 62, inciso II, do RI TCE-RO, compete propor ao relator que determine à Administração a adoção de medidas necessárias, de modo a sanar a impropriedade e prevenir a ocorrência de outras semelhantes.

**Proposta de encaminhamento:**

Determinar à Administração que, no prazo de 90 dias contados da notificação, adote providências com vista desenvolvimento de programa de conscientização com pais, alunos, professores e condutores sobre o uso do transporte do transporte escolar, incluindo os direitos e deveres de cada um, abordando temas como: o papel dos pais no acompanhamento do embarque e desembarque de seus filhos, o uso de cinto de segurança e o bom comportamento dos alunos dentro dos veículos escolares, a conservação dos veículos e os respeito aos motoristas, com vista à sanar as impropriedades em relação aos arts. 21 e 65 do CTB (Lei nº. 9.503/97). Recomendar à administração que, no prazo de 90 dias contados da notificação, avalie a viabilidade orçamentária de exigência de monitor nos itinerários do transporte do transporte escolar da faixa etária entre 04 e 07 anos.

**A26. Idade avançada dos veículos escolares da frota terceirizada**

**Situação encontrada:**

Em resposta ao Ofício de Requisição nº. 01/Auditoria Transporte Escolar/2016/TCER, a Prefeitura informou a relação de todos os veículos que realizam o transporte escolar, contendo dentre outras informações, a placa, ano de fabricação e tipo de propriedade (próprio ou terceirizado).

Em exame efetuado nesta relação, nota-se que apenas 1 veículo da frota terceiriza atende o requisito estabelecido no subitem 2.1.3 do Termo de Referência, que define os requisitos dos veículos, e define a exigência para os veículos deverão ter no máximo 15 (quinze) anos de fabricação.

A situação encontrada evidência a inexistência de fiscalização do serviço prestado pela Prefeitura, portanto em descumprimento ao art. 67 da Lei nº 8.666/93, que estabelece que a execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, devendo este registrar as ocorrências pertinentes a execução do contrato, determinando o que for necessário à sua regularização.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
*Secretaria de Processamento e Julgamento*  
**DP-SPJ**

**Critério de auditoria:**

- Art. 67 da Lei 8.666/93;
- Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO, Art. 2º, II (Controles internos adequados).

**Evidências:**

- Processo Licitatório (Processo Administrativo nº 264/15);
- Subitem 2.1.3 do Termo de Referência (Edital nº 025/2015);
- Relação de todos os veículos/embarcações que realizam o transporte escolar (próprios e terceirizados), com os seguintes requisitos, no mínimo: tipo (veículos/embarcações), placa/numero de registro; ano de fabricação; capacidade de passageiros; próprio/terceirizado, encaminhadas pela Administração em atendimento ao Ofício de Requisição n. 01/ATE/2016/TCER.

**Possíveis Causas:**

- Ausência de estrutura especializada do transporte escolar;
- Ausência de gestor e fiscal de contratos;
- Negligência dos responsáveis;
- Inexistência de fiscalização.

**Possíveis Efeitos:**

Aumento do risco à segurança dos alunos (“Real”). Conclusão: O achado consiste em impropriedade de caráter formal, portanto, em observância ao disposto no art. 62, inciso II, do RI TCE-RO, compete propor ao relator que determine à Administração a adoção de medidas necessárias, de modo a sanar a impropriedade e prevenir a ocorrência de outras semelhantes.

**Proposta de encaminhamento:**

Determinar à Administração que, no prazo de 30 dias contados da notificação, adote providências com vistas a notificar as empresas contratadas para que regularizem a situação identificada, providenciando a substituição da frota que não atende aos requisitos definidos no subitem 2.1.3 do edital/termo de referência, em observância ao disposto no art. 67 da Lei 8.666/93.

**3. CONCLUSÃO**

Finalizados os trabalhos as seguintes constatações foram identificadas, agrupadas por questão (Q1, Q2 e Q3), formuladas para subsidiar a verificação do atendimento do objetivo do trabalho.

Q1. Os controles constituídos sob os aspectos da gestão administrativa, contratação, fiscalização e do serviço são adequados e suficientes para execução dos serviços de transporte escolar?

Quanto aos controles constituídos (Q1), destacam-se entre as situações encontradas pela fiscalização, itens de A1-A16, a ausência de normatização, diretrizes e rotinas da execução da prestação do serviço, falha/inexistência de planejamento, ausência de

Acórdão APL-TC 00039/17 referente ao processo 04175/16

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

[www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)

48 de 52



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
*Secretaria de Processamento e Julgamento*  
**DP-SPJ**

sistemas (software) para acompanhamento e fiscalização, inexistência de controle dos veículos, condutores e itinerários e falha/inexistência de fiscalizações da execução.

A situação evidencia deficiência nos controles internos relativos ao transporte escolar, cuja consequência afeta diretamente a qualidade dos serviços ofertados. Esse fato caracteriza “oportunidade de melhoria” na gestão do transporte escolar do município.

Assim, podemos concluir que, sob o aspecto dos controles constituídos pela Administração, em face das situações encontradas, que estes não são adequados e nem suficientes para garantir a adequada prestação de contas e, tampouco, proporcionam segurança razoável de que os recursos do programa de transporte escolar ofertado pelo município estão sendo regularmente aplicados.

Q2. As contratações foram realizadas de acordo os requisitos para a prestação dos serviços de transporte escolar?

Avulta-se entre as situações encontradas (itens A17 até A21) a ausência de elementos mínimos para formulação das propostas e inexistência de planilha de composição de custos para aferição do valor de referência.

De tal modo, verificou-se que o processo de seleção não foi realizado de acordo com os requisitos mínimos para garantir a contratação da proposta mais vantajosa, cujo efeitos/consequência, entre outros, são a elevação dos custos, falta de isonomia entre os participantes e a inadequada execução do serviço.

Assim, visando regularizar as situações identificadas e estancar possíveis prejuízos advindos da inadequada seleção, propõe-se a realização de determinação à Administração que adote providências com vistas à realização de novo procedimento licitatório para contratação dos serviços de transporte escolar.

Q3. As condições dos serviços de transporte escolar ofertados estão de acordo com a legislação?

As situações encontradas evidenciam o não cumprimento das exigências legais relativas ao transporte escolar estabelecidas na legislação de trânsito, essa situação decorre do não cumprimento dos requisitos do edital por parte das empresas terceirizadas, da inexistência de fiscalização do serviço prestado e ausência de controles adequados sobre a frota própria.

Fica evidente que a origem dos problemas de segurança e higiene no transporte escolar atualmente está na deficiência dos controles internos, que não asseguram que os serviços sejam executados em conformidade com a legislação.

Os procedimentos efetuados revelaram fragilidades que comprometem o desempenho do programa de transporte escolar, tais como: inobservância das normas de trânsito, falta de higiene em veículos vistoriados, falta de segurança dos veículos, ausência de monitores no acompanhamento dos itinerários com crianças de 4 a 7 anos.

É importante salientar que a falta de conhecimento da Prefeitura em relação à troca de ônibus por veículo não autorizado para o transporte escolar e condutor sem a qualificação necessária denota fragilidade na fiscalização e controle da execução contratual pela municipalidade, situação merecedora de preocupação, haja vista tratar-se de transporte escolar de alunos menores, a quem o ente público deve resguardar seus direitos e garantir sua segurança.

Diante desse cenário faz-se necessário que os entes envolvidos articulem-se com o propósito de encontrar caminhos para enfrentar o desafio de melhorar a oferta do transporte escolar para os alunos da educação básica, pois estes são os mais afetados

Acórdão APL-TC 00039/17 referente ao processo 04175/16

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

[www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)

49 de 52



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
*Secretaria de Processamento e Julgamento*  
**DP-SPJ**

quando o serviço não é prestado com qualidade. Para esses, a oferta do ensino público gratuito por si só, não é suficiente para garantir a igualdade de condições de acesso e permanência à escola, visto que necessitam de outros direitos que complementem o direito ao ensino público e gratuito, dentre esses, acesso ao serviço de transporte escolar com qualidade.

Assim, espera-se que os gestores adotem medidas com o objetivo de sanar as fragilidades encontradas as quais são objeto de proposta de recomendações/determinações no capítulo seguinte deste relatório.

44. O *Parquet* de Contas aderiu à análise técnica com a ressalva de que uma parcela das problemáticas evidenciadas poderiam demandar soluções flexíveis, de modo que a melhoria do serviço seria mais adequadamente atingida com a elaboração e execução de plano de ação:

Compulsando os autos, por seus próprios fundamentos corroboro o posicionamento externado pela equipe de Auditoria, porquanto como exaustivamente delineado, os achados da Auditoria são fruto do trabalho e da fiscalização realizada in loco no Município.

Entretantes, considero que as medidas preventivas e resolutivas descritas na proposta externada pela equipe técnica, dadas as especificidades e a complexidade do serviço auditado, demandam soluções diversas e flexíveis, a depender da estrutura administrativa e da capacidade técnica de cada Município, sendo mais produtora e eficiente que o acompanhamento das medidas sugeridas seja realizado paulatinamente de acordo com as suas particularidades.

45. Esta relatoria, por ocasião da análise preliminar dos autos, igualmente sustentou que deveriam ser distinguidas as ações que divisam a regularização da execução contratual (em relação às quais providências imediatas são necessárias) daquelas destinadas a incrementar a eficiência do serviço público em pauta (casos em que parecia mais prudente engajar a própria administração na proposição e execução das soluções).

46. Assim, aderindo parcialmente às proposições técnica e ministerial, conforme os parâmetros da nova classificação da auditoria como **levantamento**, tem-se como adequado por fazer as determinações e/ou recomendações nos moldes do parecer técnico, devendo ao depois ser constituído procedimento específico para monitoramento das ações empreendidas por parte dos gestores públicos, conforme planejamento da própria Secretaria de Controle Externo.

47. Conveniente e oportuno destacar, ainda, que a administração municipal poderá manter contato direto com a Secretaria Geral de Controle Externo para dirimir dúvidas e/ou questionamentos com relação ao cumprimento das determinações. Mesmo porque, em caso de não atendimento aos comandos desta decisão, o gestor ficará sujeito à imposição de sanções legais severas, dada a relevância do objeto da fiscalização.

48. Por tudo o exposto, em convergência parcial com o Parecer da Unidade Técnica e com o Parecer Ministerial, apenas quanto à natureza jurídica dos

Acórdão APL-TC 00039/17 referente ao processo 04175/16

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

[www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)

50 de 52



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
*Secretaria de Processamento e Julgamento*  
**DP-SPJ**

trabalhos e ao respectivo encaminhamento, submeto à deliberação deste colegiado o seguinte voto:

I – Fixar o entendimento de que a todos os processos deflagrados para fiscalizar os serviços de transporte escolar, aludidos na Portaria n. 1.029, de 24 de outubro de 2016, seja aplicado o procedimento estabelecido no presente Acórdão;

II – Determinar ao Chefe do Poder Executivo de Alta Floresta do Oeste, Carlos Borges da Silva, ou a quem o substitua na forma prevista em lei, que, sob pena de aplicação das sanções legais, comprove perante este Tribunal de Contas o cumprimento das determinações e das recomendações na forma e nos prazos indicados no Parecer da Comissão de Auditoria;

III – Facultar ao Chefe do Poder Executivo de Alta Floresta do Oeste, Carlos Borges da Silva, ou a quem o substitua na forma prevista em lei, que apresente, no prazo de 90 dias, fundamentada justificativa quanto a não adoção e/ou execução de medidas alternativas em relação a quaisquer das recomendações elencadas no parecer técnico; e, neste mesmo prazo, encaminhe planejamento quanto às ações alternativas de que eventualmente se valerá para elidir os achados de auditoria que resultaram nestas recomendações, com o respectivo prazo para cumprimento, a ser monitorado por este Tribunal de Contas;

IV – Determinar à Secretaria de Controle Externo que disponibilize servidor, preferencialmente integrante da Comissão de Auditoria, para auxiliar a administração pública quanto ao cumprimento das determinações e recomendações, na hipótese de sobrevir dúvida ou questionamento sobre a matéria;

V – Determinar ao Departamento de Documentação e Protocolo que autue processo específico (fiscalização de atos e contratos) para monitoramento do cumprimento das determinações e recomendações constantes no presente Acórdão, com cópia do relatório de auditoria e deste Acórdão, que deverá ser distribuído ao Conselheiro designado como relator das contas municipais para o quadriênio 2017/2020, e depois encaminhe para a Secretaria de Controle Externo monitorar o cumprimento das medidas indicadas no presente Acórdão;

VI – Estabelecer que os prazos mencionados nos itens II e III, no que diz respeito com as recomendações, serão computados a partir do conhecimento formal, pelo gestor municipal, do manual de auditoria e do relatório de controle de qualidade dos serviços de transporte escolar, por se tratar de documentos essenciais para que a administração pública empreenda o desejável planejamento e/ou execute as recomendações propostas;

VII – Determinar à Secretaria de Controle Externo que confira ampla publicidade ao manual e ao relatório de controle de qualidade dos serviços de transporte escolar, devendo providenciar, junto ao setor competente (Secretaria de Processamento e

Acórdão APL-TC 00039/17 referente ao processo 04175/16

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

[www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)

51 de 52



Proc.: 04175/16

Fls.: \_\_\_\_\_

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
*Secretaria de Processamento e Julgamento*  
*DP-SPJ*

Julgamento do Pleno), o encaminhamento de cópia destes documentos, mediante ofício, ao gestor municipal, juntando a prova da notificação ao respectivo processo de monitoramento;

VIII – Dar ciência deste Acórdão, por ofício, ao atual Chefe do Poder Executivo de Alta Floresta do Oeste, Carlos Borges da Silva, para que atue em face dos comandos dos itens II e III, bem como ao Presidente da Câmara Legislativa do Município de Alta Floresta do Oeste e à Promotoria de Justiça do Ministério Público do Estado de Rondônia, em cuja comarca se insere o Município auditado, para que tomem ciência dos fatos, a todos encaminhando cópia do relatório técnico e deste Acórdão; e

IX – Arquivar o processo depois de cumpridos os trâmites regimentais.

Ao Departamento do Pleno para cumprimento.

Em 9 de Março de 2017



EDILSON DE SOUSA SILVA  
PRESIDENTE



JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE  
RELATOR