



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

PROCESSO: 04117/16– TCE-RO
SUBCATEGORIA: Auditoria
ASSUNTO: Relatório de Levantamento Preliminar de Auditoria no Transporte Escolar
JURISDICIONADO: Prefeitura Municipal de Cacoal
RESPONSÁVEIS: Francesco Vialetto, CPF 302.949.757-72
Glaucione Maria Rodrigues Neri, CPF 188.852.332-87
RELATOR: Conselheiro PAULO CURI NETO

AUDITORIA DE CONFORMIDADE. MUNICÍPIO DE CACOAL. SERVIÇO DE TRANSPORTE ESCOLAR. NATUREZA JURÍDICA. RECLASSIFICAÇÃO. RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO. IRREGULARIDADES E IMPROPRIEDADES CONSTATADAS. DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES. MONITORAMENTO EM AUTOS APARTADOS. ARQUIVAMENTO.

1. O procedimento de fiscalização para fins de conhecimento da estrutura administrativa e dos controles internos existentes, e com vistas ao diagnóstico da qualidade da prestação de serviço público, detém natureza jurídica de levantamento, ou seja, uma etapa preliminar de auditoria, com previsão na legislação e nos atos normativos desta Corte de Contas.
2. Em virtude dos indícios de irregularidade (inconsistências relevantes que impedem a regular liquidação da despesa e avaliação da qualidade dos serviços) e de impropriedades (fragilidades do sistema de controle interno), deverá a Administração Pública comprovar perante este Tribunal de Contas, em prazo certo e determinado, que adotou todas as medidas necessárias para conformar o transporte escolar às normas de regência.
3. Arquivamento do feito.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, que tratam de auditoria, destinada a verificar os controles, os requisitos de contratação e as condições do serviço de transporte escolar para atendimento dos alunos do Município de Cacoal, de maneira a subsidiar futuro diagnóstico da prestação desse serviço público em toda a rede pública municipal do Estado de Rondônia, 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 PAULO CURI NETO, por unanimidade de votos, em:

I – Retificar os autos, para contemplar em seu assunto a expressão “Relatório de Levantamento Preliminar de Auditoria no Transporte Escolar”,

Acórdão APL-TC 00201/17 referente ao processo 04117/16
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

1 de 29



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

aplicando-se, por conseguinte, ao presente processo o procedimento estabelecido no Acórdão nº 39/2017, proferido nos autos de n. 4175/16;

II – Determinar a atual Chefe do Poder Executivo do Município de Cacoal, Glaucione Maria Rodrigues Neri ou a quem o substitua na forma prevista em lei, que comprove perante este Tribunal de Contas o cumprimento das determinações e das recomendações, na forma e nos prazos indicados no Relatório de levantamento;

III – Alternativamente, determinar a Chefe do Poder Executivo do Município de Cacoal, Glaucione Maria Rodrigues Neri ou a quem o substitua na forma prevista em lei, que apresente, no **prazo de 90 dias**, fundamentada justificativa quanto à não adoção das recomendações elencadas no parecer técnico e/ou quanto à execução de medidas alternativas em relação a quaisquer delas; e, neste mesmo prazo, que 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 – Estabelecer que os prazos mencionados nos itens II e III, no que diz com as recomendações, serão computados a partir do conhecimento formal, pelo gestor municipal, do manual de transporte escolar 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;

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

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

VII – Determinar ao Departamento de Documentação e Protocolo que autue processo específico (classificado como Fiscalização de Atos e Contratos) para monitoramento do cumprimento das determinações e recomendações constantes na presente decisão, com cópia do Relatório de levantamento e desta decisão; processo este que deverá ser distribuído ao Conselheiro designado como Relator das contas do município de Cacoal para o biênio 2017/2018, e depois encaminhado para a Secretaria de Controle Externo monitorar o cumprimento das medidas expressas no presente acórdão;



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

VIII – Dar ciência deste Acórdão, por ofício, a atual Chefe do Poder Executivo do Município de Cacoal, Glaucione Maria Rodrigues Neri, para que atue em face dos comandos dos itens II e III, bem como ao Presidente da Câmara Legislativa do Município de Cacoal 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;

IX – Publicar o presente Acórdão, no Diário Oficial Eletrônico deste Tribunal de Contas, cuja data de publicação deve ser observada como marco inicial para possível interposição de recurso, com supedâneo no art. 22, inciso IV, c/c art. 29, inciso IV, da Lei Complementar n. 154/1996, informando que o Voto e o Parecer Ministerial, em seu inteiro teor, estão disponíveis para consulta no endereço eletrônico www.tce.ro.gov.br, em atenção à sustentabilidade ambiental;

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

Participaram do julgamento os Senhores Conselheiros JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO, VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA, PAULO CURI NETO (Relator) e WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA; o Conselheiro Presidente EDILSON DE SOUSA SILVA; o Procurador-Geral do Ministério Público de Contas ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS. O Conselheiro BENEDITO ANTÔNIO ALVES declarou-se suspeito, nos termos do artigo 145 do Código de Processo Civil.

Porto Velho/RO, 04 de maio de 2017.

(assinado eletronicamente)
PAULO CURI NETO
Conselheiro Relator
Mat. 450

(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: 04117/16– TCE-RO^e
SUBCATEGORIA: Auditoria
ASSUNTO: Relatório de Levantamento Preliminar de Auditoria no Transporte Escolar
JURISDICIONADO: Prefeitura Municipal de Cacoal
RESPONSÁVEIS: Francesco Vialetto, CPF 302.949.757-72
Glaucione Maria Rodrigues Neri, CPF 188.852.332-87
RELATOR: Conselheiro PAULO CURI NETO

RELATÓRIO

1. Versam os autos sobre auditoria, inicialmente classificada como auditoria de conformidade, destinada a verificar os controles, os requisitos de contratação e as condições do serviço de transporte escolar para atendimento dos alunos do Município de Cacoal, de maneira a subsidiar futuro diagnóstico da prestação desse serviço público em toda a rede pública municipal do Estado de Rondônia.

2. Para atingir o objetivo a que se propunha, a equipe técnica formularam as seguintes questões de auditoria, constantes de seu planejamento (fl. 117 ID nº 378351):

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?*

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

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

3. Findos os trabalhos, a equipe técnica produziu relatório (ID 378351) que evidenciou uma série de fragilidades na prestação do serviço público, 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.

4. A Unidade Técnica propôs, na sequência, que o monitoramento das determinações e recomendações por parte da Secretaria Geral de Controle Externo fosse feito em autos apartados, e que os fatos relatados fossem objeto de comunicação a determinadas autoridades, para ao final requerer fossem os autos arquivados.

5. Eis o teor do Relatório, *in verbis, in verbis*:

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.



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

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, cuja análise detalhada encontra-se nos itens A1, A2, A3, A4, A5, A6, A7, A8, A9, A10 e A11, a ausência de normatização, diretrizes e rotinas da execução da prestação do serviço, falha/inexistência de planejamento, ausência de sistemas (software) para acompanhamento e fiscalização, inexistência de controle dos veículos, condutores, monitores e itinerários e falha/inexistência de fiscalizações da execução.

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?

Não foi constatado nenhum achado de auditoria para esta questão.

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

Quanto aos controles constituídos (Q3), destacam-se entre as situações encontradas pela fiscalização, cuja análise detalhada encontra-se nos itens A12, A13, A14 e A15 ausência de itens de segurança e/ou itens em situação precária, superlotação de alguns itinerários, transporte de terceiros e ausência de conservação e higienização dos veículos.

Conclui-se, assim, que as condições dos serviços (veículos) contratados para a prestação do serviço do transporte escolar, diante das situações encontrada, não estão adequados e oferecem riscos à segurança dos alunos.

4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto, submetem-se os autos ao Gabinete do Excelentíssimo Senhor Conselheiro- Relator Paulo Curi Neto, propondo:

4.1 Determinar à Administração Municipal, 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, com vistas a constituir controles internos sob os aspectos de gestão administrativa, contratação, fiscalização e do serviço, adequados e suficientes para execução dos serviços de transporte escolar:

4.1.1. 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).

4.1.2 Determinar à Administração que, no prazo de 180 dias contados da notificação, regulamente/discipline e estruture a área responsável pela prestação do serviço de transporte escolar do município, contendo no mínimo os seguintes requisitos: políticas institucionais, fluxos operacionais, procedimentos, competências, funções e atribuições dos responsáveis, em atendimento as disposições da Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO, Art. 2º, II; e Art. 3º, I, III e IV (Controles internos adequados, Segregação de função; e Princípio da Aderência a Diretrizes e Normas).

4.1.3 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).

Acórdão APL-TC 00201/17 referente ao processo 04117/16
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

5 de 29



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

4.1.4. 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 e embarcações escolares que não a de professores e desde que, neste caso, haja assento vago disponível, e afixe cópia do documento no interior dos veículos;

4.1.5. 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 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).

4.1.6. 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, 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. Determinar à Administração que, no prazo de 180 dias contados da notificação, defina 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.

4.1.8. Determinar à Administração que, no prazo de 30 dias contados da notificação, institua 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 e condutores; histórico de acompanhamento das exigências contratuais; e histórico de ocorrências.

4.1.9. Determinar à Administração que, no prazo de 30 dias contados da notificação, institua controle individualizado por meio de livros, fichas ou listagens eletrônicas que permitam a realização do acompanhamento e fiscalização dos veículos do transporte escolar, contendo no mínimo os seguintes requisitos: Dados da empresa; dados do veículo; Comprovante atualizado de certificado de inspeção semestral do DETRAN; histórico de acompanhamento das exigências contratuais; e histórico de ocorrências.

4.1.10. Determinar à Administração que, no prazo de 90 dias contados da notificação, institua 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 (Condutores dos Veículos); 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. (Condutores dos Veículos); 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.

4.1.11. 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 aos critérios definidos no contrato/legislação, 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);

Acórdão APL-TC 00201/17 referente ao processo 04117/16
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

6 de 29



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

- 4.1.12. Determinar à Administração que, no prazo de 90 dias contados da notificação, adote providências com vistas a regularizar a situação identificada (substituição/manutenção) nos veículos da frota própria que não atendem aos critérios definidos no contrato/legislação, 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);
- 4.1.13. 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 aos critérios definidos no contrato/legislação, 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);
- 4.1.14. Determinar à Administração que, no prazo de 90 dias contados da notificação, adote providências com vistas a regularizar a situação identificada (substituição/manutenção) nos veículos da frota própria que não atendem aos critérios definidos no contrato/legislação, 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);
- 4.1.15. Determinar à Administração que, no prazo de 90 dias contados da notificação, adote providências com vistas a instituir fiscalizações periódicos, com a finalidade de garantir o atendimento dos requisitos de segurança suficientes e adequados exigidos para o transporte escolar, 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);
- 4.1.16. Que no prazo de 30 dias contados da notificação, adote providências com vistas à identificação e adequação da quantidade de alunos por itinerário dentro da capacidade máxima permitida do transporte, em atenção ao disposto no Art. 137 do Código de Trânsito Brasileiro.
- 4.1.17. 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 e embarcações escolares que não a de professores e desde que, neste caso, haja assento vago disponível, e afixe cópia do documento no interior dos veículos;
- 4.2. Recomendar à Administração que 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 geográficas por meio de sistema de referência ligado a Terra, em particular com utilização de geoposicionamento por satélite), em atendimento as disposições do art. 37, caput, da Constituição Federal e no art. 2º, II, da Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO.
- 4.3. Determinar à Administração do Município de Cacoal 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);
- 4.4. Determinar ao Departamento de Documentação e Protocolo a abertura do processo de monitoramento (Acompanhar Atos de Gestão), encaminhando-lhe cópia da Decisão e o Relatório da Auditoria e, posterior, encaminhamento a Secretaria Geral de Controle Externo;
- 4.5. Determinar à Secretaria Geral de Controle Externo que acompanhe e manifeste-se, vencido os prazos das determinações, quanto ao cumprimento das determinações pela Administração do Município;



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

- 4.6. Encaminhar cópia da Decisão e Relatório da Auditoria à Câmara Municipal, ao Ministério Público de Contas e Promotoria do Ministério Público da Comarca do município.
- 4.7. Dar ciência à Prefeitura Municipal de Cacoal encaminhando-lhe cópia da Decisão e Relatório da Auditoria;
- 4.8. Arquivar o processo depois de cumpridos os trâmites regimentais.

6. Conhecendo do feito, esta Relatoria determinou que o então Prefeito Municipal, Francesco Vialetto, fosse cientificado dos achados de auditoria e advertido para adotar, de imediato, ações para aperfeiçoar a execução do serviço de transporte escolar.

7. Ressalvou-se, naquela ocasião, que seria mais oportuno e conveniente aguardar a transição de governo, para pactuar com a nova gestão as medidas necessárias ao incremento do serviço prestado. Neste sentido, a Decisão n. 331/2016 (ID 387825), diante dos resultados obtidos pela equipe de Auditoria desta Corte, expediu a seguinte determinação, *ipsis litteris*:

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; e
- V)** Sobrestar o andamento dos autos até o término do recesso.

8. Em visto disso, expediu-se o competente ofício ao Prefeito do Município de Cacoal, Sr. Francesco Vialetto, a fim de que tomasse conhecimento da supracitada decisão e para que adotasse as providências ali determinadas (Ofício nº 526/16/GCPCN, registrado com o ID 389386).

9. Submetidos os autos à apreciação ministerial, o Ministério Público de Contas, por meio do Parecer n. 163/2017-GPYFM (ID nº 427687), corroborou a necessidade de atuação em face dos achados de auditoria, registrando, também, para que incluía nas recomendações a serem feitas a atual gestão municipal a adoção de controle diário ou periódico das rotas e itinerários efetivamente percorridos pelas empresas contratadas, a fim de se verificar a quilometragem real percorrida e, também, fosse aplicado o Acórdão nº 39/2017-Pleno.

No mais, deve-se aplicar o Acórdão nº 39/2017-Pleno. Nestes termos, opinou, em síntese, para que:

Acórdão APL-TC 00201/17 referente ao processo 04117/16
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

8 de 29



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

I – 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

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

10. É o relatório.

VOTO

CONSELHEIRO PAULO CURI NETO

Da natureza jurídica da fiscalização

Acórdão APL-TC 00201/17 referente ao processo 04117/16
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

9 de 29



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

11. A respeito da natureza jurídica do procedimento de fiscalização em tela, cumpre observar, de plano, que a classificação utilizada pelo Corpo Técnico não corresponde exatamente à espécie de “auditoria de conformidade”, ou auditoria de regularidade, nos termos item 1.1.1 do Manual de Auditoria do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, aprovado pela Resolução n. 177/2015.¹ Em verdade, os trabalhos conduzidos pela Unidade Técnica caracterizam mais uma fase ou etapa preliminar à deflagração de uma auditoria, consubstanciada no levantamento das informações concernentes à estrutura, funções e operações do objeto a ser auditado, e que devem ser coligidas, juntamente com o Plano de Auditoria, em Relatório de Levantamento Preliminar de Auditoria, consoante o item 4.1, *in fine*, do referido Manual, bem como no Manual de Auditoria Operacional, aprovado pela Resolução n. 228/2016.²

12. Esse posicionamento já foi fixado por este Tribunal de Contas, no Acórdão nº 39/2017, proferido nos autos do Processo 4175/16, sendo também o posicionamento destacado pelo Ministério Público de Contas³, pelo o que me valho da fundamentação constante do voto do Relator daqueles autos, o eminente Conselheiro José Euler Potyguara Pereira de Mello, que aqui se transcreve:

“[...]”

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.

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 e 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.

Não há margem para dúvida quanto à natureza inovadora desta fiscalização. Seja considerando a sua abrangência – na medida em que se deslocou força de trabalho que examinou *in loco* a situação individualizada de cada município –, seja 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.

Esse 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

¹ Cf. fl. 18: “**1.1.1 Auditoria de regularidade** Verifica a legalidade dos atos de natureza contábil, financeira, orçamentária e patrimonial, praticados pelos órgãos e entidades da Administração do Estado de Rondônia e Municípios, e também das aplicações de recursos públicos por entidades de direito privado (art. 38, Inciso II, c/c art. 36, Inciso I, da LOTCE-RO).”

² Cf. fl. 22: “**Levantamento** Para passar do planejamento estratégico para o plano operacional, são necessárias informações atualizadas sobre estrutura, funções e operações dos possíveis objetos de auditoria, que permitam a identificação de áreas com alta materialidade, que apresentem vulnerabilidades e que tenham potencial para que a auditoria contribua para gerar melhorias na administração (ISSAI 200/1.23, 2001). A coleta dessas informações pode ser realizada por meio de levantamento, que é um tipo de instrumento de fiscalização (BRASIL, 2002a, art. 238).”

³ Parecer nº 0163/2017-GPYFM.



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

classificação dos aludidos trabalhos, que ora receberam o tratamento típico das auditorias de conformidade (nos moldes propostos pela Unidade Técnica), ora de auditorias operacionais.

Do que se tem notícia, de igual modo 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; há quem determinou monocraticamente a feitura de plano de ação; e há também quem colheu oitiva ministerial para depois submeter os autos à deliberação colegiada, como é o presente caso.

De toda maneira, uma vez 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.

Por este motivo, fazem-se pertinentes algumas considerações.

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 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).

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). Lado outro, os critérios legais de confronto para as 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).⁴

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), sendo inicialmente facultado ao gestor apresentar comentários acerca dos achados de irregularidade para, posteriormente, determinar a elaboração de plano de ação prevendo as medidas em curto, médio e longo prazo, com o fim de eliminar ou mitigar os achados.

Ocorre que este procedimento, nesta 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.

De todo modo, mesmo sopesando a virtual possibilidade de ser aplicado o mencionado rito da auditoria operacional, apenas com uma expressiva dificuldade se reputaria presente margem suficiente para atuação discricionária, em vista 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.

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.

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

⁴ 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?



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

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 à questão 3 da auditoria.

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 nexo de causalidade entre as condutas irregulares e quem por elas deve responder; e a duas, por não constar dos autos evidências essenciais quanto às ilicitudes.

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 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.

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

Uma vez mais, cabe ressaltar a possibilidade de os autos serem retornados ao Corpo Instrutivo para análise técnica complementar. Entretanto, igualmente milita contra esta posição a não previsão desta etapa no planejamento dos trabalhos. Mais do que isso: 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.

Isto porque, respeitadas divergências, esta Relatoria compreende que a solução que melhor propicia o aproveitamento dos trabalhos até aqui realizados 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.

Senão vejamos.

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.

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).

No âmbito do Tribunal de Contas da União, esses padrões de levantamento estão regulados pela Portaria-SEGEX n. 15/2011, remetendo-se ao acórdão n. 3.384/2013-Pleno 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 de n. 177/2015⁵ e 228/2016⁶.

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, não existe aqui intento de responsabilização e porque o fim pretendido (e alcançado) seria um levantamento para formação de diagnóstico dos serviços. Dada a sua relevância, veja-se a transcrição da apresentação e do objetivo geral do Plano de Auditoria (fls. 67 e 68 do ID 366456):

⁵ Aprova o Manual de Auditoria do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia.

⁶ Dispõe sobre a Auditoria Operacional – AOP no âmbito Tribunal de Contas do Estado de Rondônia.



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

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.

Assim, tem-se que o reenquadramento dos trabalhos como levantamento possibilita a continuidade da instrução (para 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.

O cumprimento das determinações/recomendações deverá, contudo, ser acompanhado mediante autos apartados (fiscalização de atos e contratos), em processo próprio no qual deverão ser avaliadas eventuais 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.

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 à não adoção das recomendações e/ou execução de medidas alternativas, remetendo planejamento relativo a estas medidas alternativas, com o respectivo prazo para cumprimento a ser monitorado por este Tribunal de Contas.

Outrossim, tendo em mira que a Secretaria de Controle Externo previu, dentre os produtos a serem entregues após o levantamento feito, um manual e um relatório de controle de qualidade do transporte escolar – os quais auxiliarão a Administração municipal 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.

Portanto, impõe-se 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, posteriormente juntando a prova da notificação ao respectivo processo de monitoramento.

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”.



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

13. Desta feita, uma vez fixado esse entendimento pelo Pleno desta Corte de Contas, passa-se a apreciar o mérito da fiscalização.

Dos resultados da Auditoria

14. Como dito supra, a Unidade Técnica, após elencar diversas fragilidades na prestação do serviço de transporte escolar municipal, propõe a emissão de uma série de determinações e recomendações destinadas a aprimorar o serviço.

15. Considerando o rigor da análise empreendida – merecedor de encômios, por parte deste colegiado, pela clareza com que se distinguem as evidências, as causas, os efeitos e os possíveis encaminhamentos em face dos achados de irregularidades evidenciados –, adoto como razão de decidir os fundamentos contidos no Relatório Técnico em comentário (ID 378351):

INTRODUÇÃO

Tratam os autos de auditoria de conformidade, originada da deliberação constante na Decisão nº 262/2016 de 09/10/2013 do Conselheiro Edilson de Sousa Silva (Protocolos nº 11015 e 11275/2013), realizada na Prefeitura de Cacoal, no período compreendido no exercício de 2015 a junho de 2016, tendo sido realizada in loco, do dia 24 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

A auditoria teve por objetivo 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 foram formuladas as seguintes questões:

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?

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

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

1.2. Metodologia utilizada

Os trabalhos foram realizados em conformidade com as 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/TCERO), basearam-se na coleta de dados e evidências documentais.

As informações referentes às existências de ambiente de controle interno adequado à gestão do transporte escolar foram coletadas por meio do questionário (ID nº 374945 – Documento PCe), destinado ao gestor do transporte escolar, ao controlador interno e outras pessoas relacionadas à gestão da prestação do serviço, e análise documental. Este questionário foi validado em reunião realizada com a Administração e a presente equipe de auditoria em 24.10.2016 (PT02 – Questionário Município).

As informações referentes às existências de ambiente de controle interno adequado à gestão do transporte escolar foram coletadas por meio do questionário, destinado ao gestor do



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

transporte escolar, ao controlador interno e outras pessoas relacionadas à gestão da prestação do serviço, e análise documental.

Quanto aos requisitos da contratação do serviço de transporte escolar, foram avaliadas por meio de análise documental as contratações realizadas nos períodos de 2015, cujo procedimento culminou na contratação dos serviços vigentes.

Os dados relativos à satisfação dos usuários e as condições dos serviços ofertados foram realizados por meio de observação direta e questionários, aplicados, por amostragem, aos alunos, diretores e condutores.

O município executa o serviço de transporte de escolar na forma mista (frota própria e terceirizada), atendendo diariamente 915 alunos da rede pública municipal e estadual. Dispõe de 16 veículos, sendo 7 da frota terceirizada e 9 da frota própria.

O critério de seleção da amostra estratificada observou a quantidade de alunos usuários no transporte escolar na escola pesquisada, a quantidade de itinerários, bem como a distribuição geográfica desta no território do município, buscando dar ampla cobertura do objeto pesquisado.

Com relação a seleção da amostra, a metodologia utilizada foi a quantidade de itinerários ofertada pelo Município, que ao total são 60 (sessenta). Assim, foram selecionados 31 (trinta e um) itinerários dos quais abrangeram 6 (seis) escolas.

No total, foram aplicadas entrevistas a 258 (duzentos e cinquenta e oito) alunos, 30 (trinta) condutores, 6 (seis) diretores e vistoriados 29 (vinte e nove) veículos.

De acordo com os dados acima, em relação às escolas e diretores, a amostra representa 28,57% das unidades escolares. Já em relação aos estudantes, a amostra considerou 8,06% do total de alunos.

Quanto aos itinerários, a amostra representou 48,33%. Por fim, a representatividade da entrevista com os condutores dos veículos foi de 50%.

Na seleção da amostra, foram abrangidas todas as quatro empresas prestadoras de serviço de transporte escolar do Município bem como a frota própria.

1.3. Critérios de Auditoria

Os procedimentos foram fundamentados nos critérios estabelecidos na 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 Federal nº 8.666/93, Lei Federal nº 10.520/02, Resolução CONTRAN n.º 168-04 e 205-06, Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO e Acórdão nº 87/2010/PLENO/TCERO.

1.4. Limitações

Destacam-se entre os fatores de limitação ao desenvolvimento dos trabalhos, entre outros, os seguintes obstáculos: distância entre as escolas da zona rural, desorganização, falta de padronização/uniformidade das informações pelo ente auditado, curto prazo para realização do planejamento do trabalho e treinamento da equipe.

1.5. Volume de recursos fiscalizados

O volume de recursos fiscalizados corresponde à aplicação dos recursos destinados aos programas de transporte escolar, incluindo os recursos próprios (R\$2.004.203,56), recursos transferidos pelo Estado (R\$1.469.602,87), recursos do Fundeb (R\$1.468.230,40) e, ainda, os recursos federais (R\$ 1.510.359,43), nos exercícios de 2015 e janeiro a junho de 2016, alcançando o montante de R\$6.452.396,26.

1.6. Benefícios estimados

Destacam-se entre os benefícios estimados desta fiscalização os relacionados à melhoria na qualidade do serviço, à correção de desvios (irregularidades), à melhoria na estrutura de controle do auditado, ao incremento da eficiência e efetividade da entidade auditada, à expectativa de controle, aos impactos sociais positivos e a instrumentalização do controle social.

2. ACHADOS DE AUDITORIA

Acórdão APL-TC 00201/17 referente ao processo 04117/16
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

15 de 29



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

A1. O Município não realizou estudos preliminares fundamentando a forma de execução do transporte escolar (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.

Critério de auditoria:

Constituição Federal, Art. 37, caput (Princípio da eficiência, e economicidade).

Evidências:

Questionário respondido pela Administração e validado pela equipe de auditoria em 24.10.2016

(PT02);

- Exame documental - Processo Administrativo 3937/2013.

Possíveis Causas:

- Falta de estrutura interna e pessoal capacitado.

Possíveis Efeitos:

- Escolha inadequada para realidade do município; (Efeito potencial)

- Ineficiência do serviço; (Efeito potencial)

- Custos superiores a realidade da Administração; (Efeito potencial)

- Elevação do risco de descontinuidade na prestação do serviço; (Efeito potencial)

- Falta de estrutura adequada para prestação do serviço. (Efeito potencial)

Conclusão:

Determinação à Administração.

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).

A2. Inexistência de estrutura/organização especializada na prestação do serviço de transporte escolar no Município

Situação encontrada:

A Administração da Secretaria de Educação não dispõe de normatização e estrutura especializada para prestação do serviço de transporte escolar. A gestão é centralizada pelo Secretário de Educação com o apoio da sua equipe.

A normatização tem por objetivo definir as políticas institucionais, fluxos operacionais, funções, atribuições e procedimentos para execução dos serviços de transporte escolar. Permitindo ao Administrador o acompanhamento da execução, avaliar os riscos quanto a segregações de funções e definição de responsabilidades.

Critério de auditoria:

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

Evidências:

Questionário respondido pela Administração e validado pela equipe de auditoria em 24.10.2016

(PT02);

Possíveis Causas:

- Negligência dos responsáveis;

- Falta de conhecimento técnico.

Possíveis Efeitos:

- Ineficiência do serviço; (Efeito potencial)

- Fragilidade no acompanhamento da execução por falta de definições de competência e atribuições;

(Efeito potencial);

Acórdão APL-TC 00201/17 referente ao processo 04117/16
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

16 de 29



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

- Ausência de fluxos operacionais e procedimentos para prestação do serviço. (Efeito real)

Conclusão:

Determinação à Administração.

Proposta de encaminhamento:

Determinar à Administração que, no prazo de 180 dias contados da notificação, regulamente/discipline e estruture a área responsável pela prestação do serviço de transporte escolar do município, contendo no mínimo os seguintes requisitos: políticas institucionais, fluxos operacionais, procedimentos, competências, funções e atribuições dos responsáveis, em atendimento as disposições da Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO, Art. 2º, II; e Art. 3º, I, III e IV (Controles internos adequados, Segregação de função; e Princípio da Aderência a Diretrizes e Normas).

A3. Ausência de software de gerenciamento do serviço de transporte escolar

Situação encontrada:

Falta de controle estruturado, manual ou eletrônico para 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. Os alunos, pais, diretores procuram diretamente a administração pública quando da ocorrência de problemas na prestação do serviço. Impossibilitando o registro e controle adequados.

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:

Questionário respondido pela Administração e validado pela equipe de auditoria em 24.10.2016 (PT02);

Possíveis Causas:

- Negligência dos responsáveis;
- Falta de Conhecimento Técnico.

Possíveis Efeitos:

- Ineficiência no controle do serviço; (Efeito potencial);
- Falha na produção de informações gerenciais, acompanhamento e fiscalização do serviço; (Efeito real)
- Fragilidades dos controles internos. (Efeito 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, sugerimos a realização de recomendação à Administração para a adoção de práticas que possam auxiliar/melhorarem na execução dos procedimentos e controles.

Proposta de encaminhamento:

Recomendar à Administração que 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 geográficas por meio de sistema de referência ligado a Terra, em particular com utilização de geoposicionamento por satélite), em atendimento as disposições do art. 37, caput, da Constituição Federal e no art. 2º, II, da Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO.

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

Situação encontrada:

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



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

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 respondido pela Administração e validado pela equipe de auditoria em 24.10.2016 (PT02);

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 (Efeito real);
- Aumento do custo com manutenção e substituição de equipamentos (Efeito real);
- Redução da vida útil dos veículos, em razão da ausência de manutenção preventiva (Efeito real);
- Elevação do risco de descontinuidade na prestação do serviço, por necessidade de manutenção ou reparos;
- Inadequação das condições dos veículos (Efeito real);
- Baixa qualidade do serviço ofertado (Efeito potencial);
- Risco a segurança dos alunos transportados (Efeito real); no momento da vistoria junto ao Departamento de Trânsito do Estado de Rondônia.

Critério de auditoria:

Determinação à Administração.

Proposta de encaminhamento:

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. Inexistência de norma que discipline política de aquisições e substituições de veículos

Situação encontrada:

A Administração não dispõe de políticas que permitam subsidiar a aquisição e substituição dos veículos que atendem o transporte escolar. A manutenção preventiva dos veículos é realizada somente no momento da vistoria junto ao Departamento de Trânsito do Estado de Rondônia.

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 respondido pela Administração e validado pela equipe de auditoria em 24.10.2016 (PT02);

Possíveis Causas:

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

Possíveis Efeitos:

Acórdão APL-TC 00201/17 referente ao processo 04117/16
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

18 de 29



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

- Ausência de elemento que subsidiem o processo de planejamento da Administração (Efeito real);
- Ineficiência no serviço (Efeito potencial);
- Aumento do custo com manutenção e substituição de equipamentos (Efeito potencial);
- Redução da vida útil dos veículos, em razão da ausência de manutenção preventiva (Efeito real);
- Elevação do risco de descontinuidade na prestação do serviço, por necessidade de manutenção ou reparos (Efeito real);
- Inadequação das condições dos veículos (Efeito potencial);
- Baixa qualidade do serviço ofertado (Efeito potencial);
- Risco a segurança dos alunos transportados (Efeito potencial).

Conclusão:

Determinação à Administração

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 rotinas de substituição e manutenção dos 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).

A6. Inexistência de norma que discipline as rotinas de substituições de equipamentos dos veículos do transporte escolar

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.

Critérios:

- 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 respondido pela Administração e validado pela equipe de auditoria em 24.10.2016 (PT02);

Possíveis Causas:

- Ausência de normatização;
- Negligência dos responsáveis; e
- Falta de conhecimento técnico.

Possíveis Efeitos:

- Ausência de elemento que subsidiem o processo de planejamento da Administração (Efeito real);
- Ineficiência no serviço (Efeito real);
- Aumento do custo com manutenção e substituição de equipamentos (Efeito real);
- Redução da vida útil dos veículos, em razão da ausência de manutenção preventiva; (Efeito real)
- Elevação do risco de descontinuidade na prestação do serviço, por necessidade de manutenção ou reparos (Efeito real);
- Inadequação das condições dos veículos (Efeito potencial);
- Baixa qualidade do serviço ofertado (Efeito real);

Acórdão APL-TC 00201/17 referente ao processo 04117/16
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

19 de 29



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

- Risco a segurança dos alunos transportados (Efeito real).

Conclusão:

Determinação à Administração.

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 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. Inexistência de normatização que discipline a fiscalização do serviço 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 respondido pela Administração e validado pela equipe de auditoria em 24.10.2016 (PT02);

Possíveis Causas:

- Negligência dos responsáveis;
- Falta de conhecimento técnico.

Possíveis Efeitos:

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

Conclusão:

Determinação à Administração

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, 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 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 escorreta execução do contrato, com exemplo, a questão da segregação de funções, cujo as 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, tem 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).



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

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 a 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.

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 respondido pela Administração e validado pela equipe de auditoria em 24.10.2016 (PT02).

Possíveis Causas

- Desconhecimento a respeito da importância do instrumento normativo na gestão do contrato de Transporte Escolar;
- Negligência dos responsáveis; e
- Falta de conhecimento técnico.

Possíveis Efeitos

- Aumento do risco de aplicação antieconômica (Efeito potencial);
- Aumento dos custos (Efeito potencial);
- Aumento do risco de desvio na aplicação dos recursos (Efeito potencial);
- Elevação do risco de descontinuidade na prestação do serviço (Efeito potencial);
- Inadequação das condições dos veículos (Efeito real);
- Baixa qualidade do serviço ofertado (Efeito real);
- Risco a segurança dos alunos transportados (Efeito real).

Conclusão

Determinação à Administração.

Proposta de encaminhamento

Determinar à Administração que, no prazo de 180 dias contados da notificação, defina 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.

A9. Falta de controle individualizado dos prestadores de serviços de transporte escolar

Situação Encontrada:

A Administração não dispõe de controle individualizado eficiente por meio de livros e fichas, que permitam a realização do acompanhamento e fiscalização dos prestadores de serviços do transporte escolar, há somente listagens eletrônicas.

Não dispondo dos seguintes requisitos:

- a) Ficha de controle individualizada (Eletrônica ou Manual) (Nome, CNPJ, Endereço, Responsáveis, Telefone, e-mail, ocorrências e histórico de vistorias);
- b) Histórico de acompanhamento das exigências de contratuais;
- c) Histórico de ocorrência.

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



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

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 exigências/requisitos dos veículos/embarcações, 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 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.

Critério de Auditoria

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

Evidências

- Questionário respondido pela Administração e validado pela equipe de auditoria em 24.10.2016

(PT02);

- PT03 – Exame documental ficha de controle das empresas.

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 (Efeito potencial);

- Aumento dos custos (Efeito potencial);

- Aumento do risco de desvio na aplicação dos recursos (Efeito potencial);

- Elevação do risco de descontinuidade na prestação do serviço (Efeito potencial);

- Inadequação das condições dos veículos (Efeito real);

- Baixa qualidade do serviço ofertado (Efeito potencial);

- Risco a segurança dos alunos transportados (Efeito real).

Conclusão

Determinação à Administração.

Proposta de encaminhamento

Determinar à Administração que, no prazo de 30 dias contados da notificação, institua 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 e condutores; histórico de acompanhamento das exigências contratuais; e histórico de ocorrências.

A10. Inexistência de controle individualizado dos veículos que prestam serviços de transporte escolar

Situação Encontrada:

A Administração não dispõe de controle individualizado por meio de livros, fichas ou listagens eletrônicas que permitam a realização do acompanhamento e fiscalização dos veículos do transporte escolar, há somente o comprovante do registro como veículo de passageiros ou misto utilitário, emitido pelo DETRAN (CRLV).

Não dispondo dos seguintes requisitos:

a) Ficha de controle individualizada (Eletrônica ou Manual) (Tipo, Marca, Modelo, Ano, Empresa, ocorrências e histórico de vistorias);

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;

Acórdão APL-TC 00201/17 referente ao processo 04117/16
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

22 de 29



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

e) Histórico de ocorrência.

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

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, 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 respondido pela Administração e validado pela equipe de auditoria em 24.10.2016 (PT02).

Possíveis Causas

- Negligencia 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 (Efeito potencial);
- Liquidação da despesa inadequada ou sem garantias suficientes (Efeito real);
- Inadequação das condições dos veículos (Efeito potencial);
- Baixa qualidade do serviço ofertado (Efeito potencial);
- Risco a segurança dos alunos transportados (Efeito real).

Conclusão

Determinação à Administração.

Proposta de encaminhamento

Determinar à Administração que, no prazo de 30 dias contados da notificação, institua controle individualizado por meio de livros, fichas ou listagens eletrônicas que permitam a realização do acompanhamento e fiscalização dos veículos do transporte escolar, contendo no mínimo os seguintes requisitos: Dados da empresa; dados do veículo; Comprovante atualizado de certificado de inspeção semestral do DETRAN; histórico de acompanhamento das exigências contratuais; e histórico de ocorrências.

A11. Não há controle individualizado por meio de livros, fichas ou listagens eletrônicas dos condutores e monitores do transporte escolar

Situação Encontrada:

- Aumento do risco de desvio na aplicação dos recursos (Efeito potencial);
- Liquidação da despesa inadequada ou sem garantias suficientes (Efeito real);
- Inadequação das condições dos veículos (Efeito potencial);
- Baixa qualidade do serviço ofertado (Efeito potencial);
- Risco a segurança dos alunos transportados (Efeito potencial).

Critério de Auditoria

Acórdão APL-TC 00201/17 referente ao processo 04117/16
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

23 de 29



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

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

Evidências

- Questionário respondido pela Administração e validado pela equipe de auditoria em 24.10.2016

(PT02);

- PT05 – Exame documental dos condutores;

Possíveis Causas

- Negligência 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 (Efeito real);

- Inadequação das condições dos condutores e monitores (Efeito potencial);

- Baixa qualidade do serviço ofertado (Efeito potencial);

- Risco a segurança dos alunos transportados (Efeito potencial);

- Risco de responsabilização solidária do município por obrigações previdenciárias dos contratados (Efeito potencial).

Conclusão

Determinação à Administração.

Proposta de encaminhamento

Determinar à Administração que, no prazo de 90 dias contados da notificação, institua 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 (Condutores dos Veículos); 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. (Condutores dos Veículos); 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.

A12. Inexistência de pesquisa de satisfação na prestação do serviço de transporte escolar

Situação Encontrada:

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

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 respondido pela Administração e validado pela equipe de auditoria em 24.10.2016 (PT02);

Possíveis Causas:

- Negligência dos responsáveis;

- Falta de conhecimento técnico.

Possíveis Efeitos:

- Aumento do risco de desvio na aplicação dos recursos (Efeito potencial);

- Liquidação da despesa inadequada ou sem garantias suficientes (Efeito real);

- Baixa qualidade do serviço ofertado (Efeito potencial);

- Ausência de incentivo do controle social (Efeito potencial).

Acórdão APL-TC 00201/17 referente ao processo 04117/16
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

24 de 29



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

Conclusão:

Determinação à Administração.

Proposta de encaminhamento:

Determinar à Administração que, no prazo de 180 dias contados da notificação, 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, 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).

A13. Veículos e más condições de conservação e higiene**Situação Encontrada:**

Em inspeção in loco em veículos de transporte escolar e as situações mais comuns encontradas foram: i) bancos com estofamento ragados; ii) encosto sem estofamento; iii) má higienização do veículos; iv) ausência de manutenção preventiva.

A má higienização também foi confirmada em entrevista realizada com os alunos usuários do serviço, os quais 38% responderam que a higienização é realizada raramente ou quase nunca. A ausência de manutenção preventiva foi confirmada em entrevista realizada com os condutores dos veículos, os quais afirmaram que os veículos não passam por manutenção preventiva, causando constantes quebras durante o trajeto que tem como efeito ausência dos alunos à escola, sendo que 58% dos alunos entrevistado disseram que já faltaram à aula devido a problemas nos veículos.

Critério de Auditoria:

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

Evidências:

- Inspeção dos veículos (PT14);
- Registro fotográfico (itens 1.2; 1.10; 1.23; 1.26) – Apêndice;
- PT17 – Questionário aos alunos
- PT18 – Questionário aos condutores;

Possíveis Causas:

- Ausência de fiscalização;
- Negligência dos prestadores de serviço;
- Ausência de manutenção preventiva;
- Ausência de veículos reserva.

Possíveis Efeitos:

- Risco a segurança dos alunos transportados (Efeito potencial);
- Falta dos alunos em função de eventual quebra dos veículos (Efeito potencial);
- Aumento dos custos de manutenção dos veículos (Efeito potencial);
- Redução do tempo de uso dos veículos (Efeito potencial).

Conclusão:

Determinação à Administração.

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 aos critérios definidos no contrato/legislação, 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);
- Determinar à Administração que, no prazo de 90 dias contados da notificação, adote providências com vistas a regularizar a situação identificada (substituição/manutenção) nos veículos da frota própria que não atendem aos critérios definidos no contrato/legislação, 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); A14. Veículos sem requisitos de segurança suficientes e adequados para o transporte escolar

Situação Encontrada:



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

Em inspeção in loco em veículos de transporte escolar e as situações mais comuns encontradas foram: i) veículos com pneus carecas; ii) faróis e lanternas queimados; iii) cinco de segurança em número inferior à lotação; iv) ausência de estepe.

Critério de Auditoria:

PT04 – Inspeção de Veículos.

Evidências:

- Inspeção dos veículos (PT14);
- Registro fotográfico (itens 1.1; 1.3; 1.4; 1.5; 1.6; 1.8; 1.9; 1.10; 1.11; 1.12; 1.13; 1.16; 1.17; 1.19; 1.21; 1.22; 1.23; 1.24; 1.25; 1.26; 1.27; 1.28 e 1.29) - Apêndice.

Possíveis Causas:

- Controles internos ineficientes, normas inadequadas ou inexistentes e negligência ou descuido.
- Ausência de fiscalização.

Possíveis Efeitos:

- Risco aos usuários do transporte escolar; (Efeito potencial)
- Descumprimento das normas de trânsito. (Efeito real)

Conclusão:

Determinação à Administração.

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 aos arts. 105 e 136, VI, do Código de Trânsito Brasileiro;
- Determinar à Administração que, no prazo de 90 dias contados da notificação, adote providências com vistas a instituir fiscalizações periódicos, com a finalidade de garantir o atendimento dos requisitos de segurança suficientes e adequados exigidos para o transporte escolar, 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);

A15. Itinerários com superlotação

Situação Encontrada:

Em inspeção in loco em veículos de transporte escolar foram encontrado alguns veículos transportando alunos acima da capacidade do veículo, bem como relato de alunos de 43% dos alunos entrevistados.

A situação também foi confirmada por meio de observação direta conforme registro fotográfico (itens 1.14; 1.15; 1.18; 1.20).

Critério de Auditoria:

- Condução de escolares em número não superior à capacidade estabelecida pelo fabricante.
- Art. 137 do Código de Trânsito Brasileiro.

Evidências:

- Inspeção dos veículos (PT14);
- Registro fotográfico (item 1.14; 1.15; 1.18; 1.20) – Apêndice.
- PT17 – Questionário aos alunos;

Possíveis Causas:

- Ausência de fiscalização dos contratos pelo servidor designado pela Prefeitura para este fim, propiciando a ocorrência de substituição de veículos com capacidade de lotação inferior à requisitada para o itinerário;

Possíveis Efeitos:

- Aumento do risco à segurança dos alunos; (Efeito potencial)
- Alunos transportados em pé; (Efeito real)
- Redução dos rendimentos dos alunos por cansaço dos alunos transportados em pé; (Efeito real)

Conclusão:

Determinação à Administração.

Acórdão APL-TC 00201/17 referente ao processo 04117/16
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

26 de 29



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

Proposta de encaminhamento:

Determinar à Administração que, no prazo de 30 dias contados da notificação, adote providências com vistas à identificação e adequação da quantidade de alunos por itinerário dentro da capacidade máxima permitida do transporte, em atenção ao disposto no Art. 137 do Código de Trânsito Brasileiro.

A16. Transporte de caronas/terceiros nos veículos escolares

Situação Encontrada:

De acordo com o questionário 45% dos alunos pesquisados nas escolas atendidas pelo transporte escolar relataram a ocorrência de condução de caronas nos veículos de transporte escolar (professores e terceiros da comunidade).

Critério de Auditoria:

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

Evidências:

- PT17 – Entrevista com alunos;

Possíveis Causas:

- Falha/inexistência de fiscalização dos contratos;

Possíveis Efeitos:

- Aumento do risco à segurança dos alunos; (Efeito potencial)

- Superlotação; (Efeito real)

Conclusão:

- Determinação à Administração;

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 e embarcações escolares que não a de professores e desde que, neste caso, haja assento vago disponível, e afixe cópia do documento no interior dos veículos;

16. Vale recordar também que esta Relatoria, quando da decisão monocrática prolatada, 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 municipal na proposição e execução das soluções).

17. Deste modo, aderindo parcialmente às proposições técnica e ministerial, conforme os parâmetros da nova classificação da auditoria como **levantamento**, afigura-se mais coerente fazer as determinações e/ou recomendações nos moldes do Relatório Técnico supratranscrito, cujo cumprimento deverá ser futuramente monitorado a partir de procedimento específico, em consonância com o planejamento da própria Secretaria de Controle Externo.

18. Por oportuno, convém destacar, ainda, que a administração municipal poderá manter contato direto com a Secretaria Geral de Controle Externo para dirimir eventuais dúvidas com relação ao cumprimento das medidas indicadas. Determinações estas que, caso não atendidas, acarretarão decerto a responsabilização do gestor, e a cominação das sanções devidas.



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

19. Em face do exposto, convergindo parcialmente com o Corpo Técnico e com o Parecer do Ministério Público de Contas, submeto à apreciação deste e. Plenário o seguinte voto:

I – Retificar os autos, para contemplar em seu assunto a expressão “Relatório de Levantamento Preliminar de Auditoria no Transporte Escolar”, **aplicando-se**, por conseguinte, ao presente processo o procedimento estabelecido no Acórdão nº 39/2017, proferido nos autos de n. 4175/16;

II – Determinar a atual Chefe do Poder Executivo do Município de Cacoal, Glaucione Maria Rodrigues Neri ou a quem o substitua na forma prevista em lei, que comprove perante este Tribunal de Contas o cumprimento das determinações e das recomendações, na forma e nos prazos indicados no Relatório de levantamento;

III – Alternativamente, determinar a Chefe do Poder Executivo do Município de Cacoal, Glaucione Maria Rodrigues Neri ou a quem o substitua na forma prevista em lei, que apresente, no **prazo de 90 dias**, fundamentada justificativa quanto à não adoção das recomendações elencadas no parecer técnico e/ou quanto à execução de medidas alternativas em relação a quaisquer delas; e, neste mesmo prazo, que 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 – Estabelecer que os prazos mencionados nos itens II e III, no que diz com as recomendações, serão computados a partir do conhecimento formal, pelo gestor municipal, do manual de transporte escolar 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;

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

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

VII – Determinar ao Departamento de Documentação e Protocolo que autue processo específico (classificado como Fiscalização de Atos e Contratos) para monitoramento do cumprimento das determinações e recomendações constantes na presente decisão, com cópia do Relatório de levantamento e desta decisão; processo este que deverá ser distribuído ao Conselheiro designado como Relator das contas do município de Cacoal para o biênio



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

2017/2018, e depois encaminhado para a Secretaria de Controle Externo monitorar o cumprimento das medidas expressas no presente acórdão;

VIII – Dar ciência deste Acórdão, por ofício, a atual Chefe do Poder Executivo do Município de Cacoal, Glaucione Maria Rodrigues Neri, para que atue em face dos comandos dos itens II e III, bem como ao Presidente da Câmara Legislativa do Município de Cacoal 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;

IX – Publicar a presente decisão, no Diário Oficial Eletrônico deste Tribunal de Contas, cuja data de publicação deve ser observada como marco inicial para possível interposição de recurso, com supedâneo no art. 22, inciso IV, c/c art. 29, inciso IV, da Lei Complementar n. 154/1996, informando que o Voto e o Parecer Ministerial, em seu inteiro teor, estão disponíveis para consulta no endereço eletrônico www.tce.ro.gov.br, em atenção à sustentabilidade ambiental;

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

Em 4 de Maio de 2017



EDILSON DE SOUSA SILVA
PRESIDENTE



PAULO CURI NETO
RELATOR