



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

**PROCESSO N.** : 4.123/2016-TCE/RO.  
**UNIDADE** : Prefeitura do Município de Candeias do Jamari-RO.  
**ASSUNTO** : Relatório de Levantamento de Informações - Transporte Escolar do Município de Candeia do Jamari-RO.  
**RESPONSÁVEL** : - Luis Lopes Ikenohuchi Herrera, CPF n. 889.050.802-78, Prefeito Municipal.  
**RELATOR** : Conselheiro WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA.  
**SESSÃO** : 10ª Sessão Ordinária – Tribunal Pleno – 22 de junho de 2017.

AUDITORIA DE CONFORMIDADE. CONVERSÃO. RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO DE INFORMAÇÕES. SERVIÇO DE TRANSPORTE ESCOLAR. MUNICÍPIO DE CANDEIAS DO JAMARI-RO. DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO. IDENTIFICAÇÃO DE ACHADOS DE AUDITORIA. INSTAURAÇÃO DE PROCESSO DE MONITORAMENTO. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

1. Trata-se de Auditoria de Conformidade, convertida em Relatório de Levantamento de Informações, no serviço de transporte escolar do Município de Candeia do Jamari-RO.

2. É consabido que o Direito à Educação é um direito fundamental de todos e dever do Estado e da família, sendo promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, de modo a visar ao pleno desenvolvimento da pessoa humana, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho, nos termos do art. 205, *caput*, da Constituição Federal.

3. No caso dos autos, a Unidade Técnica identificou os seguintes achados de auditoria: **i)** Ausência de estudos preliminares que fundamente a escolha da forma execução do transporte escolar (Direta/Indireta/Mista); **ii)** Falta de normatização que discipline o cumprimento da legislação de trânsito no âmbito da circunscrição do município; **iii)** Inexistência de estruturação/organização formal (especializada) para a coordenação do serviço de transporte escolar; **iv)** Ausência de software que auxilie no gerenciamento do serviço de transporte escolar; **v)** Ausência de planejamento estruturado para aquisições dos veículos e equipamentos de manutenção da frota; **vi)** Falta de normatização que discipline a política de aquisição e substituição dos veículos; **vii)** Falha na execução do controle de combustível que permitam o acompanhamento dos custos; **viii)** Inexistência normatização/orientação que discipline o atendimento das demandas de transporte escolar; **ix)** Inexistência de controle que permitam o acompanhamento e fiscalização do serviço; **x)** Veículos sucateados, sem requisitos obrigatórios de segurança e em péssimas condições de conservação e higiene; **xi)** Indícios de itinerários com superlotação; **xii)** Caronas nos veículos do transporte escolar; **xiii)** Irregularidades na contratação dos condutores e monitores, bem como há a precariedade nas condições de trabalho lhes ofertadas.

4. Com efeito, nos moldes do art. 98-H, *caput*, e do art. 40, I, ambos da Lei Complementar n. 154/1996 c/c 62, inc. II, do RI-TCE/RO, procedeu-se a diversas determinações e recomendações para a Prefeitura do Município de Candeias do Jamari-RO.

Acórdão APL-TC 00296/17 referente ao processo 04123/16

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326 [www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)

1 de 21



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

5. Determinou-se a instauração de novo Processo, com o fim ser realizado o monitoramento das determinações e recomendações proferidas neste *Decisum*.
6. Auditoria de Conformidade, convertida em Relatório de Levantamento de Informações. Determinações. Recomendações. Arquivamento.

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, que tratam de auditoria de conformidade, convertida em relatório de levantamento de informações, no serviço de transporte escolar do Município de Cadeias do Jamari-RO, 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 WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA, por unanimidade de votos, em:

**I – DETERMINAR** ao Chefe do Poder Executivo de Cadeias do Jamari-RO, **Excelentíssimo Senhor Luis Lopes Ikenohuchi Herrera**, CPF n. 889.050.802-78, 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;

**II – FACULTAR** ao Chefe do Poder Executivo de Cadeias do Jamari-RO, **Excelentíssimo Senhor Luis Lopes Ikenohuchi Herrera**, CPF n. 889.050.802-78, ou a quem o substitua na forma prevista em lei, que apresente, no prazo de 90 dias, fundamentada justificativa quanto à não-adoção e/ou execução de medidas alternativas em relação a quaisquer das recomendações enumeradas 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;

**III – 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;

**IV – 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;

**V – ESTABELEECER** que os prazos mencionados nos itens I e II, no que diz respeito às recomendações, serão computados a partir do conhecimento formal, pelo gestor



Proc.: 04123/16

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

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

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;

**VI – 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;

**VII – DAR CIÊNCIA** deste Acórdão, por ofício, ao atual Chefe do Poder Executivo de Candeias do Jamari-RO, **Excelentíssimo Senhor Luis Lopes Ikenohuchi Herrera**, CPF n. 889.050.802-78, para que atue em face dos comandos dos itens I e II, bem como ao Presidente da Câmara Legislativa do Município de Candeias do Jamari-RO 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;

**VIII - PUBLICAR** na forma regimental;

**IX – ARQUIVAR** o processo depois de cumpridos os trâmites regimentais.

Expeça-se, para tanto, o necessário.

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

Porto Velho/RO, 22 de junho de 2017.

(assinado eletronicamente)  
**WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA**  
Conselheiro Relator  
Mat. 456

(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 N.** : 4.123/2016-TCE/RO.  
**UNIDADE** : Prefeitura do Município de Candeias do Jamari-RO.  
**ASSUNTO** : Relatório de Levantamento de Informações - Transporte Escolar do Município de Candeia do Jamari-RO.  
**RESPONSÁVEL** : - **Luis Lopes Ikenohuchi Herrera**, CPF n. 889.050.802-78, Prefeito Municipal.  
**RELATOR** : **Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra**.  
**SESSÃO** : 10ª Sessão Ordinária – Tribunal Pleno – 22 de junho de 2017.

### I – DO RELATÓRIO

1. Trata-se de auditoria de conformidade, convertida em relatório de levantamento de informações, no serviço de transporte escolar do Município de Candeias do Jamari-RO.

2. O Corpo Instrutivo elaborou o Relatório de Auditoria (ID 388944, às págs. ns. 84 a 105).

3. Por meio do Despacho (ID 400030, às págs. 123 a 125), esta Relatoria assim decidiu:

6. Ante o exposto, pelos fundamentos lançados em linhas precedentes, DECIDO:

I - DETERMINAR, com espeque nos incisos IV, V, VI e VII do art. 5º c/c art. 15, caput, c/c art. 16, caput, da novel Resolução n. 228/2016-TCE/RO, a remessa dos presentes autos para a Secretaria-Geral de Controle Externo (SGCE), para o fim de encaminhar o Relatório de Auditoria Operacional para o Gestor da Entidade Auditada, com a finalidade deste se manifestar a respeito da presente matéria;

II - Na sequência, ELABORA-SE o Relatório de Auditoria Operacional Consolidado, nos termos do inc. VI do art. 5º c/c art. 16, caput, da Resolução n. 228/2016-TCE/RO.

III - Por fim, venham-me os autos conclusos.

4. Na sequência, foram avocados os vertentes (ID 412778, às págs. 126 a 127) autos para esta Relatoria, em razão da padronização dos procedimentos a serem adotados nos processos deflagrados para fiscalizar o serviço de transporte escolar, conforme entendimento consignado no item I do Acórdão n. 39/2017-Pleno, proferido nos autos do Processo n. 4.175/2016-TCE/RO.

5. Instado a se manifestar, o Ministério Público de Contas (MPC) manifestou (ID 446690, às págs. ns. 134 a 140) opinou nos seguintes termos, *ipsis litteris*:

I - Determinar ao Chefe do Poder Executivo de Candeias do Jamari – Antônio Serafin da Silva Júnior, 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;

II - Facultar ao Chefe do Poder Executivo de Candeias do Jamari – Antônio Serafin da Silva Júnior, 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;

III – Que seja seguido o procedimento sedimentado pelo Pleno dessa Corte de Contas no Acórdão APLTC nº 0039/2017, proferido no Processo nº 4175/2016-TCE/RO.

Acórdão APL-TC 00296/17 referente ao processo 04123/16

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326 [www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)



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

6. Os autos dos processos estão conclusos neste Gabinete.

7. É o relatório.

## **II – DO VOTO**

### **CONSELHEIRO WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA.**

#### **II.1 – Da Auditoria de Conformidade realizada no Transporte Escolar do Município de Candeias do Jamari-RO**

8. É consabido que o Direito à Educação é um direito de todos e dever do Estado e da família, sendo promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, de modo a visar ao pleno desenvolvimento da pessoa humana, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho, nos termos do art. 205, *caput*, da Constituição Federal, *in verbis*:

Art. 205. **A educação, direito de todos e dever do Estado** e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. (Grifou-se)

9. Insta salientar que de acordo com o art. 6º, *caput*, da Lei Fundamental, o Direito à Educação, como elemento socioideológico, é um direito social fundamental de segunda dimensão, senão vejamos:

Art. 6º **São direitos sociais a educação**, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015). (Grifou-se)

10. Nos termos do art. 23, *caput*, da Lei Fundamental, é competência administrativa comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios proporcionar os meios de necessários para o acesso à educação.

11. Concretizando esses preceitos constitucionais, a exegese que se extrai do art. 208, inc. VII, da Constituição, é no sentido que é poder-dever do Estado o atendimento do educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de fornecimento de transporte escolar. *Ipsis litteris*:

Art. 208. **O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:**

(...)

VII - **atendimento ao educando**, em todas as etapas da educação básica, **por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte**, alimentação e assistência à saúde. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009). (Grifou-se)

12. Diante desse diapasão, é oportuno registrar que o Direito à Educação, consubstanciado no patrimônio jurídico mínimo (mínimo existencial), consectário da Dignidade da Pessoa Humana (art. 1º, inc. III, Constituição Federal), é um meio idôneo para se construir uma sociedade livre, justa e solidária, de modo a garantir o desenvolvimento nacional, bem como erradicar a pobreza e a

Acórdão APL-TC 00296/17 referente ao processo 04123/16

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326 [www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)



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

marginalização e as desigualdades sociais e regionais, promovendo-se, dessa maneira, a satisfação do bem comum, os quais são objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, consoante preceito normativo-constitucional, inserido no art. 2º, *caput*, da Constituição Federal.

13. Esse direito prestacional, dotado de força normativa e vinculante, segundo o *status* positivo da Teoria dos Quatro *Status* de Georg Jellinek<sup>1</sup> (*status* passivo, *status* ativo, *status* negativo, *status* positivo), representa um direito subjetivo de os indivíduos exigirem em face do Estado a prestação positiva desse importantíssimo serviço público essencial em seu favor.

14. Por consectário, prestando-se e aumentando-se a qualidade desse direito social e fundamental à educação, o que é de todo o desejável, resta-se claro e inequívoco que se incrementará uma melhora na qualidade de vida dos nacionais, especialmente os hipossuficientes, que são os verdadeiros beneficiários imediatos/diretos de sua prestação, de modo assegurar, como consequência de sua instrução, os instrumentos sociais e profissionais necessários para se desfrutar das outras liberdades/direitos/garantias constitucionalmente assegurados aos cidadãos, porquanto básicos e essenciais a uma vida digna.

15. Além disso, consoante comando normativo inserto no art. 26 do Pacto de São José da Costa Rica (Convenção Americana de Direitos Humanos), incorporado no ordenamento jurídico pátrio, por intermédio do Decreto n. 678/1992, o qual determina que os Estados Partes comprometeram-se a adotar as providências, no âmbito interno, a fim de conferir progressivamente a plena efetividade, dentre outros, do direito à educação. Confira-se.

CAPÍTULO III

DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS

Artigo 26. Desenvolvimento progressivo

**Os Estados Partes comprometem-se a adotar providências**, tanto no âmbito interno como mediante cooperação internacional, especialmente econômica e técnica, **a fim de conseguir progressivamente a plena efetividade dos direitos que decorrem das normas econômicas, sociais e sobre educação**, ciência e cultura, constantes da Carta da Organização dos Estados Americanos, reformada pelo Protocolo de Buenos Aires, na medida dos recursos disponíveis, por via legislativa ou por outros meios apropriados. (Grifou-se)

16. É oportuno recordar, por prevalente, que, em razão da teoria do duplo estatuto, o Supremo Tribunal Federal (STF) confere aos Tratados Internacionais de Direitos Humanos, que não foram incorporados pelo procedimento especial previsto no § 3º do art. 5º da Constituição Federal, o *status* normativo supralegal e infraconstitucional<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gornet. Curso de Direito Constitucional. 7ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2012, Epub.

<sup>2</sup> DIREITO PROCESSUAL. HABEAS CORPUS. PRISÃO CIVIL DO DEPOSITÁRIO INFIEL. PACTO DE SÃO JOSÉ DA COSTA RICA. ALTERAÇÃO DE ORIENTAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA DO STF. CONCESSÃO DA ORDEM. 1. A matéria em julgamento neste habeas corpus envolve a temática da (in)admissibilidade da prisão civil do depositário infiel no ordenamento jurídico brasileiro no período posterior ao ingresso do Pacto de São José da Costa Rica no direito nacional. 2. O julgamento impugnado via o presente habeas corpus encampou orientação jurisprudencial pacificada, inclusive no STF, no sentido da existência de depósito irregular de bens fungíveis, seja por origem voluntária (contratual) ou por fonte judicial (decisão que nomeia depositário de bens penhorados). Esta Corte já considerou que "o depositário de bens penhorados, ainda que fungíveis, responde pela guarda e se sujeita a ação de depósito"

Acórdão APL-TC 00296/17 referente ao processo 04123/16



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

17. Desse modo, o STF atribui à Convenção Americana de Direitos Humanos, em razão de sua não-incorporação pelo aludido rito especial, o *status* supralegal e infraconstitucionais, estando acima da legislação pátria e abaixo da Constituição Federal.

18. Diante desse contexto jurídico, foi realizada a auditoria operacional na Prefeitura do Município de Candeias do Jamari-RO, com fundamento nos preceitos normativos constantes no art. 70, *caput*, c/c art. 71, inc. IV, da Constituição Federal, *in verbis*:

Art. 70. A **fiscalização** contábil, financeira, orçamentária, **operacional** e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

(...)

Art. 71. O **controle externo**, a cargo do Congresso Nacional, **será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:**

(...)

IV - **realizar, por iniciativa própria**, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, **inspeções e auditorias de natureza** contábil, financeira, orçamentária, **operacional** e patrimonial, **nas unidades administrativas** dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II; (Grifou-se)

19. Por outro lado, o Tribunal Pleno desta Egrégia Corte de Contas, por meio do item I do Acórdão n. 39/2017-Pleno, proferido nos autos do Processo n. 4.175/2016-TCE/RO, uniformizou, de forma unânime, a padronização dos procedimentos a serem adotados nos processos, com objeto idêntico a este, dentre outros comandos normativos consignados, no sentido de ser considerado como relatório de levantamento de informações, razão pela qual há se adotar, na espécie, o mesmo procedimento.

20. No caso dos autos, a Unidade Técnica identificou os seguintes achados de auditoria:

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

---

(HC nº 73.058/SP, rel. Min. Maurício Corrêa, 2ª Turma, DJ de 10.05.1996). Neste mesmo sentido: HC 71.097/PR, rel. Min. Sydney Sanches, 1ª Turma, DJ 29.03.1996). 3. **Há o caráter especial** do Pacto Internacional dos Direitos Civis Políticos (art. 11) e **da Convenção Americana sobre Direitos Humanos - Pacto de San José da Costa Rica** (art. 7º, 7), ratificados, sem reserva, pelo Brasil, no ano de 1992. **A esses diplomas internacionais sobre direitos humanos é reservado o lugar específico no ordenamento jurídico, estando abaixo da Constituição, porém acima da legislação interna.** O status normativo supralegal dos tratados internacionais de direitos humanos subscritos pelo Brasil, torna inaplicável a legislação infraconstitucional com ele conflitante, seja ela anterior ou posterior ao ato de ratificação. 4. Na atualidade a única hipótese de prisão civil, no Direito brasileiro, é a do devedor de alimentos. O art. 5º, §2º, da Carta Magna, expressamente estabeleceu que os direitos e garantias expressos no caput do mesmo dispositivo não excluem outros decorrentes do regime dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte. O Pacto de São José da Costa Rica, entendido como um tratado internacional em matéria de direitos humanos, expressamente, só admite, no seu bojo, a possibilidade de prisão civil do devedor de alimentos e, conseqüentemente, não admite mais a possibilidade de prisão civil do depositário infiel. 5. Habeas corpus concedido. (HC 88240, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Segunda Turma, julgado em 07/10/2008, DJe-202 DIVULG 23-10-2008 PUBLIC 24-10-2008 EMENT VOL-02338-01 PP-00199 RSJADV dez., 2008, p. 20-22 RT v. 98, n. 879, 2009, p. 176-180 RF v. 104, n. 400, 2008, p. 370-374). (Grifou-se)

Acórdão APL-TC 00296/17 referente ao processo 04123/16

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326 [www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)

7 de 21



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

- Falta de normatização que discipline o cumprimento da legislação de trânsito no âmbito da circunscrição do município;
- Inexistência de estruturação/organização formal (especializada) para a coordenação do serviço de transporte escolar;
- Ausência de software que auxilie no gerenciamento do serviço de transporte escolar;
- Ausência de planejamento estruturado para aquisições dos veículos e equipamentos de manutenção da frota;
- Falta de normatização que discipline a política de aquisição e substituição dos veículos;
- Falha na execução do controle de combustível que permitam o acompanhamento dos custos;
- Inexistência normatização/orientação que discipline o atendimento das demandas de transporte escolar;
- Inexistência de controle que permitam o acompanhamento e fiscalização do serviço;
- Veículos sucateados, sem requisitos obrigatórios de segurança e em péssimas condições de conservação e higiene;
- Indícios de itinerários com superlotação;
- Caronas nos veículos do transporte escolar;
- Irregularidades na contratação dos condutores e monitores, bem como há a precariedade nas condições de trabalho lhes ofertadas.

21. Em face desses achados de auditoria, registro que adoto como fundamento de decidir, por motivação *aliunde e per relationem*<sup>34</sup>, o Relatório de Auditoria (ID 385812, às págs. ns. 90 a 121) do Corpo Instrutivo, razão pela qual faço a sua transcrição, ao que interesse aos autos, *ipsis litteris*:

<sup>3</sup> Lei 9.784/1996 - Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando: (...) § 1o **A motivação** deve ser explícita, clara e congruente, **podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato.** (Grifou-se)

<sup>4</sup> ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. SERVIDORES PÚBLICOS ESTADUAIS. ATO ANULATÓRIO DA INVESTIDURA. ART. 54 DA LEI Nº 9.784/1999. ESTADOS-MEMBROS. APLICAÇÃO SUBSIDIÁRIA. PRAZO DECADENCIAL.SUSPENSÃO. INTERRUPTÃO. NÃO OCORRÊNCIA. TERMO INICIAL. VIGÊNCIA DA LEI. DECADÊNCIA CONFIGURADA. 1. **A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é assente no sentido de que a Lei nº 9.784/1999 pode ser aplicada de forma subsidiária no âmbito dos Estados-Membros, se ausente lei própria regulando o processo administrativo no âmbito local**, o que se verifica no caso do Estado do Rio de Janeiro<sup>2</sup>.

Acórdão APL-TC 00296/17 referente ao processo 04123/16

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326 [www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)



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

**2. ACHADOS DE AUDITORIA**

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

Situação encontrada:

O município não possui estudo de viabilidade fundamentando a escolha da Administração pela execução na forma direta em detrimento da execução indireta (terceirização) da prestação do serviço de transporte escolar. Os contratos de execução indireta foram encerrados em junho de 2016.

Critério de auditoria:

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

Evidências:

- PT02 – Questionário Município - Apêndice;
- Processo administrativo 462-2013.

Possíveis Causas:

- Imperícia dos responsáveis;
- Falha nas rotinas de controle interno.

Possíveis Efeitos:

- Escolha inadequada para realidade do município; (Efeito Potencial)
- Ineficiência do serviço; (Efeito Potencial)
- Custos superiores à realidade da Administração. (Efeito Potencial)

Conclusão:

A situação evidencia falha na estrutura de controles internos com afetação direta na qualidade dos serviços ofertados. Assim, sugerimos a realização de determinação à Administração.

Proposta de encaminhamento:

Determinar à Administração que antes da tomada de decisão 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.

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

Situação encontrada:

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

Em que pese a afirmativa do responsável no documento de coleta de informações (PT02-Questionário), a referida legislação não foi localizada nem apresentada à equipe de auditoria.

Critério de auditoria:

- Constituição Federal, 208, VII;
- Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96), Art. 11;
- Lei nº 10.709/2003, Art. 3º; e
- Código de Trânsito Brasileiro (Lei nº 9.503/1997), Art. 24.

Evidências:

PT02 – Questionário Município - Apêndice.

Possíveis Causas:

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

Possíveis Efeitos:

- Ausência de diretrizes para prestação do serviço de transporte; (Efeito Real)
- Falta de estrutura especializada para fiscalização da legislação de trânsito, em especial o transporte escolar; (Efeito Potencial)

---

(STJ - REsp: 1103105 RJ 2008/0273869-6, Relator: Ministro OG FERNANDES, Data de Julgamento: 03/05/2012, T6 - SEXTA TURMA, Data de Publicação: DJe 16/05/2012). (Grifou-se)



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

- Ausência de aproveitamento do potencial de arrecadação com a fiscalização da legislação de trânsito. (Efeito Real)

Conclusão:

Sugerimos a realização de determinação à Administração.

Proposta de encaminhamento:

Determinação à Administração que apresente, no prazo de 12 meses contados da notificação, projeto de lei ao Legislativo com a finalidade de regulamentar a fiscalização de trânsito no âmbito da circunscrição do município conforme previsão no Art. 21 e 24 da Lei nº 9.503/1997 (Código de Trânsito Brasileiro).

**A3. Inexistência de estruturação/organização formal (especializada) para a coordenação do serviço de transporte escolar**

Situação encontrada:

A Secretaria Municipal de Educação não dispõe de estrutura/organização especializada responsável pela coordenação do serviço de transporte escolar, dispondo apenas de uma pessoa para fazer o acompanhamento da execução dos serviços.

Não existe formalização das responsabilidades, políticas institucionais, fluxos operacionais, funções e procedimentos, bem como inexistem controle ou registros dos serviços prestados e das ocorrências na sua execução.

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:

PT02 – Questionário Município - Apêndice.

Possíveis Causas:

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

Possíveis Efeitos:

- Ineficácia do serviço; (Efeito Potencial)
- Ineficiência do serviço; (Efeito Potencial)
- Falta de segregações de funções; (Efeito Potencial)
- Fragilidade no acompanhamento da execução por falta de definições de competência e atribuições; (Efeito Potencial)
- Ausência de fluxos operacionais e procedimentos para prestação do serviço. (Efeito Potencial)

Conclusão:

A situação evidencia ausência de estrutura que condicionem a regular prestação dos serviços de transporte escolar. Assim, sugerimos a realização de determinação à Administração.

Proposta de encaminhamento:

Determinar à Administração que regule/discipline e estruture, no prazo de 12 meses contados da notificação, 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.

**A4. Ausência de software que auxilie no gerenciamento do serviço de transporte escolar**

Situação encontrada:

O município não possui sistema de gerenciamento do serviço de transporte escolar que permitam executar de forma eficiente as rotinas de controles da prestação do serviço.

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

Critério de auditoria:

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

Evidências:

Acórdão APL-TC 00296/17 referente ao processo 04123/16

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326 [www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)



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

PT02 – Questionário Município - Apêndice.

Possíveis Causas:

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

Possíveis Efeitos:

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

Conclusão:

A situação demonstra ineficiência 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.

Proposta de encaminhamento:

Recomendar à Administração que adquira software para auxiliar no gerenciamento do serviço de transporte escolar.

**A5. Ausência de planejamento estruturado para aquisições dos veículos e equipamentos de manutenção da frota**

Situação encontrada:

O município não dispõe de planejamento estruturado que permita a aquisição dos veículos e de equipamentos de substituição e manutenção da frota, bem como os insumos necessários para prestação do serviço.

Constatou-se que as aquisições de peças e equipamentos são realizadas somente após a danificação/inoperância do veículo, sendo efetuadas as compras por “carona” em ata de registro de preço de outros órgãos. Não há estocagem de peças de manutenção corriqueiras, a exemplo de pneus e câmara de ar.

Critério de auditoria:

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

Evidências:

PT02

– Questionário Município - Apêndice.

Possíveis Causas:

- Ausência de conhecimento técnico dos responsáveis;
- 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; (Efeito Real)
- Inadequação das condições dos veículos; (Efeito Real)
- Baixa qualidade do serviço ofertado; (Efeito Potencial)
- Risco a segurança dos alunos transportados; (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 determinação à Administração.

Proposta de encaminhamento:

Determinar à Administração que estabeleça, no prazo de 180 dias contados da notificação, 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, contemplando o período de curto e longo prazo.

**A6. Falta de normatização que discipline política de aquisição e substituição dos veículos**

Acórdão APL-TC 00296/17 referente ao processo 04123/16

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326 [www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)



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

Situação encontrada:

A Administração não dispõe de políticas que permitam subsidiar a aquisição e substituição dos veículos que atendem o transporte escolar. No que pese a idade média da frota ser nova (6 anos), verificou-se que os veículos estão em péssimas condições, alguns sucateados, conforme A21 e A22.

E, ainda, não dispõe de norma que discipline as rotinas de substituição equipamentos dos veículos 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.

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:

PT02 – Questionário Município - Apêndice.

Possíveis Causas:

Ausência de conhecimento técnico dos responsáveis;

Possíveis Efeitos:

- 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 Potencial)
- Inadequação das condições dos veículos; (Efeito Potencial)
- Baixa qualidade do serviço ofertado; (Efeito Potencial)
- Risco a segurança dos alunos transportados; (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 determinação à Administração.

Proposta de encaminhamento:

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

**A7. Falha na execução do controle de combustível que permitam o acompanhamento dos custos**

Situação encontrada:

A Administração dispõe de sistema eletrônico com produção de informações/relatórios do custo de combustível, no entanto, não há controle de quilometragem dos veículos (hodômetro), prejudicando o controle dos gastos.

A situação representa um risco à aplicação dos recursos, já que os gastos com combustível representam um elevado percentual dos recursos aplicados na execução do transporte escolar.

A situação também favorece/eleva o risco de desvio de conduta na aplicação dos recursos.

Critério de auditoria:

- Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO, Art. 2º, II (Controles internos adequados);
- Acórdão nº 87/2010/PLENO/TCER.

Acórdão APL-TC 00296/17 referente ao processo 04123/16

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326 [www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)



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

Evidências:

- Observação direta no sistema;
- Relatórios gerenciais de controle de combustível.

Possíveis Causas:

Falha no estabelecimento dos controles internos.

Possíveis Efeitos:

- Aumento do risco de aplicação antieconômica; (Efeito Real)
- Aumento dos custos; (Efeito Real)
- Aumento do risco de desvio na aplicação dos recursos; (Efeito Real)
- Desconhecimento dos custos individuais de manutenção e de abastecimento dos veículos escolares. (Efeito Real)

Conclusão:

Sugerimos a realização de determinação à Administração.

Proposta de encaminhamento:

Determinar à Administração que aprimore, no prazo de 12 meses contados da notificação, o sistema de controle de combustível, incluindo controle da quilometragem rodada dos veículos, para permitir a avaliação, o acompanhamento e a fiscalização dos recursos aplicados no transporte escolar.

**A8. Inexistência normatização/orientação que discipline o atendimento das demandas de transporte escolar**

Situação encontrada:

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

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

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

Critério de auditoria:

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

Evidências:

PT02 – Questionário Município - Apêndice.

Possíveis Causas:

Falta de conhecimento técnico.

Possíveis Efeitos:

- Baixa qualidade do serviço ofertado; (Efeito Potencial)
- Subjetividade do atendimento das demandas e serviços ofertados; (Efeito Real)
- Elevado risco de inadequação do planejamento do serviço e recursos necessários;(Efeito Potencial)
- Ausência de critério para justificar a atendimento ou não do transporte em razão das situações adversas; (Efeito Potencial)
- Prejuízo à fiscalização dos usuários. (Efeito Potencial)

Conclusão:

Sugerimos a realização de determinação à Administração.

Proposta de encaminhamento:

Determinar à Administração que apresente, no prazo de 12 meses contados da notificação, projeto de lei ao Legislativo com a finalidade de regulamentar as diretrizes do atendimento da demanda e oferta do transporte escolar, contendo no mínimo as seguintes situações: idade máxima e requisitos dos transportes escolar, faixa etária e requisitos para atendimentos dos alunos, quantidade horas máxima permitida entre o deslocamento da retirada do aluno e a

Acórdão APL-TC 00296/17 referente ao processo 04123/16

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326 [www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)



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

escolar, pontos de retirada dos alunos (requisitos e quantidade máxima de quilômetros entre a residência e o ponto de retirada do aluno).

**A9. Inexistência de controle que permitam o acompanhamento e fiscalização do serviço**

Situação encontrada:

A Administração não dispõe de controle que permitam o acompanhamento e fiscalização do serviço de transporte escolar, a exemplo de:

- (a) Controle diários que permita a identificação dos quilômetros executados por rota/itinerário;
- (b) Normatização/orientação que discipline a fiscalização do serviço de transporte escolar;
- (c) Ficha de controle dos veículos (Eletrônica ou Manual) com informações e documentos dos veículos, certificados de inspeções semestrais, histórico de acompanhamento das exigências de vistoria e licenciamento do transporte e histórico de ocorrências;
- (d) Ficha de controle dos condutores e monitores (Eletrônica ou Manual) com informações e documentos que comprovem e mantenham atualizados o atendimento a todos os requisitos e Histórico/controle de acompanhamento das exigências;
- (e) Relação atualizadas dos veículos, condutores e monitores para acompanhamento e fiscalização pelos responsáveis pelas escolas, alunos e sociedade (controle social);
- (f) Relação atualizadas das rotas/itinerários, que permitam identificar o itinerário, a quantidade de quilômetros, os requisitos e quantidade de veículos, a necessidade de monitores e o tipo de pavimentação;
- (g) Relação atualizada de cada aluno transportado nos veículos (contendo nome, data de nascimento, telefone, nome dos responsáveis e endereço).

Critério de auditoria:

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

Evidências:

- Questionário aplicado e validado (24.10.2016) junto à Administração (PT-02) - Apêndice; e
- Questionário aplicado com diretores (PT07) - Apêndice.

Possíveis Causas:

- Falta de conhecimento técnico;
- Inexistência de acompanhamento e fiscalização.

Possíveis Efeitos:

- Aumento do risco de aplicação antieconômica;
- Aumento dos custos;
- Aumento do risco de desvio na aplicação dos recursos;
- Elevação do risco de descontinuidade na prestação do serviço;
- Inadequação das condições dos veículos;
- Baixa qualidade do serviço ofertado;
- Risco a segurança dos alunos transportados;
- Ausência de controle das ocorrências com veículos, impedindo assim a prevenção de novas ocorrências ou mesmo a responsabilização de terceiros.

Conclusão:

Realizar determinação à Administração para que regularize a situação.

Proposta de encaminhamento:

Determinar à Administração que institua, no prazo de 90 dias contados da notificação, (a) controle individualizado por meio de livros, fichas ou listagens eletrônicas que permitam a realização do acompanhamento e fiscalização dos veículos, condutores e monitores; (b) rotinas de controle que permitam identificar e manter atualizados os itinerários, a quantidade de quilômetros, os requisitos e quantidade de veículos, a necessidade de monitores e o tipo de pavimentação dentro de cada rota/itinerário; (c) as diretrizes para a realização do acompanhamento e fiscalização do serviço de transporte escolar; (d) mantenha relação atualizada dos veículos, condutores e monitores junto à Administração e escolas que atendem o transporte escolar; (e) mantenha nos veículos o itinerário a ser realizado e relação atualizada de cada aluno transportado, contendo no mínimo: nome, data de nascimento, telefone, nome dos

Acórdão APL-TC 00296/17 referente ao processo 04123/16

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326 [www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)

14 de 21



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

responsáveis e endereço; e (f) rotina de controle nas escolas quanto ao acompanhamento e fiscalização do cumprimento do contrato e execução dos itinerários.

**A10. Veículos sucateados, sem requisitos obrigatórios de segurança e em péssimas condições de conservação e higiene**

Situação encontrada:

Verificou-se em observação direta a existência de veículos da frota sucateados, sem requisitos obrigatórios de segurança e em péssimas condições de conservação e higiene, tais como:

- a) Três veículos inoperantes por ausência de peças e graves danificações e todo o veículo. Um dos veículos não possui sequer o motor e está abandonado a céu aberto;
- b) Sem autorização do órgão competente (DETRAN) para a realização do transporte escolar (100% da frota);
- c) Péssimas condições de higienização, à exceção dos veículos que atendem a escola Mário Covas (Linha 45) higienizados pelos motoristas/monitores;
- d) Veículos realizando o transporte sem conhecimento da Administração, ou seja, não constava da relação informada pela Administração (8% dos veículos vistoriados);
- e) Condutores e monitores sem conhecimento da Administração, ou seja, não constava da relação informada pela Administração (25%);
- f) Condutores e monitores sem identificação por meio de uniforme e crachá (83%);
- g) Inexistência de rotas/itinerários a serem realizados (92%);
- h) Ausência de relação de cada aluno transportado, contendo nome, data de nascimento, telefone, nome dos responsáveis e endereço (100%);
- i) Tacógrafo inoperante (danificado/sem o disco) (83%);
- j) Cintos de segurança em número inferior à capacidade de lotação (50%);
- k) Número de assentos incompatível com a capacidade do veículo (17%);
- l) Extintores fora do prazo de validade (100%);
- m) Inexistência de macaco hidráulico e estepe (100%);
- n) Péssimas condições dos assentos (67%);
- o) Condições inadequadas dos pneus (50%);
- p) Condições inadequadas de janelas, lanternas, faróis e retrovisores (33%);
- q) Inoperância dos dispositivos de saída de emergência (33%);
- r) Inexistência de triângulo de sinalização (92%).

Destaca-se que todos os veículos que compõem a frota estão em péssimas condições de conservação, como bancos rasgados, encosto sem estofamento e sem ventilação. Os referidos veículos são relativamente novos (fabricados em 2010), portanto, não há correlação das más condições com tempo de uso.

Os ônibus ficam parados com prejuízo à execução do itinerário por ausência de manutenção, conforme relatos de 85% dos alunos entrevistados, sendo que 41% dos alunos relataram essa ocorrência para mais de 5 vezes por mês.

Corroborando com a situação encontrada, a circunstância presenciada pela equipe de auditoria do veículo (NBM-3126) parado no distrito de Triunfo por ausência de câmara de ar e capa para o pneu. Segundo os diretores das escolas atendidas, o respectivo veículo não realizava o itinerário há 20 dias.

A ausência de higienização dos veículos foi confirmada por 69% do total dos alunos, sendo essa mesma resposta por 75% dos alunos da escola Albino Bitinner (distrito de Triunfo).

Do total de alunos entrevistados, 50% elegeram como prioridade o atendimento da conservação e higiene dos veículos, bem como 51% atribuíram notas 0 e 1 para o grau de satisfação do serviço como um todo, numa escala de 0 a 5.

Critério de auditoria:

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

Evidências:

- Registro fotográfico (itens 1.01 a 1.18) - Apêndice;
- Questionário aplicado junto aos alunos (PT-17) - Apêndice.

Possíveis Causas:

- Negligência dos responsáveis;

Acórdão APL-TC 00296/17 referente ao processo 04123/16

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326 [www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)



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

- Inexistência de manutenção preventiva, a qual foi confirmada por meio de entrevista com condutores (PT-18);
- Ausência de política de substituição de peças e veículos;
- Ausência de fiscalização do serviço.

Possíveis Efeitos:

- Risco à segurança e saúde dos alunos por ausência de higienização (Efeito Real);
- Falta dos alunos em função de quebra dos veículos (Efeito Real);
- Aumento dos custos de manutenção dos veículos (Efeito Real);
- Redução do tempo de uso dos veículos (Efeito Real);
- Baixa qualidade do serviço (Efeito Real).

Conclusão:

Determinação à Administração.

Proposta de encaminhamento:

Determinar à Administração que: a) Institua, no prazo de 90 dias contados da notificação, rotinas de manutenção e higienização dos veículos da frota de transporte escolar, em atenção 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); b) Determine, no prazo de 30 dias contados da notificação, a abertura de procedimento administrativo com a finalidade de identificar e responsabilizar os possíveis responsáveis pelo sucateamento dos veículos do transporte escolar; c) Realize, no prazo de 90 dias contados da notificação, estudos de viabilidade econômica quanto à manutenção ou substituição da frota de veículos do transporte escolar, em atenção as disposições da Constituição Federal, Art. 37, caput (Princípio da eficiência e economicidade); d) Adote, no prazo de 180 dias contados da notificação, providências com vistas à regularização dos veículos da frota de transporte escolar, em atendimento ao disposto nos artigos 105, I e II; 136, incisos I, II, III, IV, V e VI; 137; e 139 todos do Código Brasileiro de Trânsito (CTB);

**A11. Índícios de itinerários com superlotação**

Situação encontrada:

Constatou-se a ocorrência de superlotação (transporte de alunos acima da capacidade autorizada dos veículos) na realização dos itinerários, a situação foi evidenciada na aplicação dos questionários aos alunos, diretores e condutores. Segundo o questionário aplicados aos alunos, 30% afirmaram que alguns alunos percorrem longos trechos do itinerário em pé.

Critério de auditoria:

- Capacidade estabelecida pelo fabricante do veículo;
- Art. 137 do Código de Trânsito Brasileiro. Evidências:

Questionário aplicado junto aos alunos (PT-17) - Apêndice.

Possíveis Causas:

- Falha no planejamento das demandas do transporte escolar;
- Caronas nos veículos;
- Ausência de veículos suficientes para atender a demanda.

Possíveis Efeitos:

- Risco à segurança dos alunos transportados (Efeito Real);
- Baixa qualidade do serviços (Efeito potencial);
- Redução do rendimento dos alunos por cansaço dos alunos transportados em pé (Efeito Potencial).

Conclusão:

Determinação à Administração. Proposta de encaminhamento: Determinar à Administração que adote, no prazo de 90 dias contados da notificação, providências com vistas a 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.

**A12. Caronas nos veículos do transporte escolar**

Situação encontrada:

Os alunos das escolas Jonatas Coelho Neiva, Mario Covas, D. João Batista Costa, Jaime Barcessat e Santa Marcelina relataram a ocorrência de condução de pessoas da comunidade nos

Acórdão APL-TC 00296/17 referente ao processo 04123/16

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326 [www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)



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

veículos de transporte escolar. As respostas neste sentido corresponderam a 66% dos alunos entrevistados.

Ressalta-se que a existência de “caronas” nos veículos escolares constitui gasto que não possui finalidade de despesa de manutenção do ensino, representando, portanto, perda de recursos e o mau dimensionamento da demanda de vagas para os itinerários a serem executados.

Houve ainda relatos dos entrevistados da utilização frequente dos ônibus escolares em demandas da comunidade para festas, eventos e até velórios.

Critério de auditoria:

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

Evidências:

Questionário aplicado junto aos alunos (PT-17) - Apêndice.

Possíveis Causas:

- Falha no planejamento das demandas do transporte escolar;
- Ausência de veículos suficientes para atender a demanda

Possíveis Efeitos:

- Risco à segurança dos alunos transportados; (Efeito Potencial)
- Superlotação dos veículos do transporte escolar; (Efeito Real)
- Redução dos rendimentos dos alunos por cansaço dos alunos transportados em pé; (Efeito Potencial)
- Desvio de finalidade na utilização dos recursos do transporte escolar. (Efeito Real)

Conclusão:

Determinação à Administração.

Proposta de encaminhamento:

Determinar à administração que elabore e expeça, no prazo de 90 dias contados da notificação, orientação a todas as unidades de ensino atendidas pelo transporte escolar municipal, proibindo a carona nos veículos escolares, exceto professores e servidores da escola, desde que, neste caso, haja autorização da legal e assento vago disponível, e afixe cópia do documento no interior dos veículos.

**A13. Irregularidades na contratação dos condutores e monitores precariedade nas condições de trabalho ofertadas aos condutores e monitores**

Situação encontrada:

Constatou-se, por meio do exame documental e questionários aplicados aos condutores, a contratação para o exercício das funções de condutores e monitores mediante cargo comissionado.

Ressalta-se que não é permitida a criação de cargos em comissão para o desempenho de atividades burocráticas, ordinárias ou operacionais. Em regra, os cargos públicos com atribuições típicas, permanentes e finalísticas devem ser ocupados por meio de admissão em concurso público, nos termos do inciso II, do artigo 37, da Constituição Federal. Como formas excepcionais de ingresso no serviço público, previstas pela Constituição Federal, estão os provimentos de cargos em comissão (incisos II e V do art.37) e o preenchimento de funções por tempo determinado para atender necessidades temporárias de excepcional interesse público (inciso IX do art.37). A criação de cargos em comissão, pressupõe a existência de vínculo de confiança o qual deve ser destinados exclusivamente em atribuições de direção, chefia e assessoramento.

A possibilidade de criação de cargos em comissão não é aferida pela denominação que se lhe dá (assessor, chefe de departamento, diretor, etc.), mas sim pela natureza de suas atribuições. É necessário que a legislação descreva as atribuições dos cargos em comissão, demonstrando que as atividades se harmonizam com o princípio da livre nomeação e exoneração e com a necessidade da confiança da autoridade nomeante, sendo imperioso que o profissional exerça efetiva e estritamente as atribuições descritas na lei.

Cumpra observar que uma via legal alternativa que se apresenta para esta categoria funcional é a da contratação por terceirização (execução indireta), para tanto é imprescindível que a Administração Municipal, através de lei, ponha em extinção a função existente no Plano de Cargos, Carreiras e Salários dos Profissionais da Educação. A terceirização de serviços que

Acórdão APL-TC 00296/17 referente ao processo 04123/16

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326 [www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)

17 de 21



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

abrange a contratação de profissionais existentes no Plano de Cargos e Salário do órgão, contraria o art. 37, II da Constituição Federal, e, ainda, pode implicar futuros prejuízos ao Erário.

Verificou-se, ainda, que as condições de trabalho de alguns itinerários obriga o servidor pernoitar fora do domicílio, no fim da estrada rural, para retorno com os alunos no dia seguinte, sem condições de conforto, higiene e segurança, sujeitando o servidor a pedir albergue em casas de sítiantes ou dormir no próprio ônibus.

Critério de auditoria:

- Constituição Federal, Art. 37, incisos II, V e IX;
- Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO, Art. 2º, II (Controles internos adequados);

Evidências:

- Exame documental dos condutores e monitores;
- Questionário aplicado junto aos condutores (PT-18) - Apêndice.

Possíveis Causas:

- Negligência dos Responsáveis;
- Submissão/dependência do servidor contratado à título precário (livre nomeação e exoneração).

Possíveis Efeitos:

- Possíveis prejuízos com demandas judiciais em decorrência das contratações e condições de trabalho; (Efeito potencial)
- Condições de trabalho prejudiciais à saúde e segurança do servidor (Efeito Real).

Conclusão:

Determinação à Administração.

Proposta de encaminhamento:

Determinar à administração que:

- realize, no prazo de 90 dias contados da notificação, estudos quanto à viabilidade técnica e econômica da contratação direta ou indireta da execução das funções de condutores e monitores na prestação dos serviços de transporte escolar, em atenção as disposições da Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO, Art. 2º, II (Controles internos adequados);
- adote, no prazo de 60 dias contados da notificação, providências com vista à instituição de rotina de execução das funções de condutores e monitores que possibilite/garanta condições de trabalho adequadas e seguras aos colaboradores, em atenção as disposições da Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO, Art. 2º, II (Controles internos adequados);
- adote, no prazo de 180 dias contados da notificação, providências com vistas à regularização do exercício das funções de condutores e monitores de Transporte Escolar executados mediante cargos comissionados, com vista ao atendimento das disposições da Constituição Federal, Art. 37, incisos II, V e IX.

### **3. CONCLUSÃO**

Finalizados os trabalhos as seguintes constatações foram identificadas, agrupadas por questão (Q1, Q2 e Q3), formuladas para subsidiar a verificação do atendimento do objetivo do trabalho. Q1. Os controles constituídos sob os aspectos da gestão administrativa, contratação, fiscalização e do serviço são adequados e suficientes para execução dos serviços de transporte escolar?

Quanto aos controles constituídos (Q1), destacam-se entre as situações encontradas pela fiscalização, cuja análise detalhada encontra-se nos itens A1 a A17, 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 estão sendo regularmente aplicados.

Acórdão APL-TC 00296/17 referente ao processo 04123/16

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326 [www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)

18 de 21



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

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

Quanto à avaliação dos requisitos da contratação do serviço de transporte escolar, estes não foram realizados visto que a Administração presta os serviços de forma direta, ou seja, sem contratação de terceiros.

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

Avulta-se, quanto as condições do serviço prestado aos usuários do transporte escolar, entre as ocorrências encontradas pela fiscalização, cuja análise encontra-se nos itens A10 a A13, veículos sucateados, sem requisitos obrigatórios de segurança e em péssimas condições de conservação e higiene, sem autorização para transporte coletivo de escolares, indícios de itinerários com superlotação, caronas nos veículos e irregularidades na contratação dos condutores e monitores.

Deste modo, constatou-se que as condições dos serviços de transporte escolar ofertados não estão de acordo com a legislação, cujo efeitos/consequência mais relevantes, são os afetos à segurança dos alunos e à qualidade do serviço.

Fica evidente que a origem dos problemas de segurança e qualidade do transporte escolar atualmente está na deficiência dos controles internos, que não asseguram que os serviços sejam executados em conformidade com a legislação e adequados e suficientes para garantir a aplicação dos recursos.

Com as medidas e ações propostas a seguir, espera-se, entre outros, os benefícios seguintes para o serviço de transporte escolar do Município de Candeias do Jamari: forma de execução de transporte escolar que melhor se alinhe à realidade e necessidade do município; melhora da qualidade do serviço; eficiência e economicidade; indução do exercício do controle diário do serviço pelos diretores e alunos transportados; incentivo ao controle social; redução do risco de desvio dos recursos públicos; condições adequadas dos veículos; minimização do risco à segurança dos alunos transportados e redução de descontinuidade do serviço. (Sic). (Grifou-se)

22. Diante desses achados de auditoria, impende salientar que o Tribunal de Contas exercerá a função pedagógica e preventiva, de forma a orientar os jurisdicionados e os administradores, com vistas a evitar a morosidade da prestação dos serviços públicos e, notadamente, a prática de atos ilegais, senão vejamos o art. 98-H, *caput*, da Lei Complementar n. 154/1996, *in litteris*:

**Art. 98-H. O Tribunal de Contas exercerá sua função pedagógica e preventiva por meio de seus membros e dos membros do Ministério Público de Contas orientado os jurisdicionado e os administradores com vistas a evitar a morosidade da prestação dos serviços públicos e ilegalidade.** (Grifou-se)

23. De mais a mais, o preceito normativo constante no inc. I do art. 40 do mencionado Diploma Normativo dispõe que o Relator ou o Tribunal determinará as providências estabelecidas no Regimento Interno, quando não constatada a transgressão à norma legal ou regulamentar, *ipsis verbis*:

**Art. 40. Ao proceder a fiscalização de que trata este Capítulo, o Relator ou o Tribunal: I - determinará as providências estabelecidas no Regimento Interno, quando não apurada transgressão à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e impropriedade de caráter formal;** (Grifou-se)

24. Nesse sentido, a norma jurígena, inserta no inc. II do art. 62 do Regimento Interno desta Corte, dispõe que o Relator determinará a adoção de medidas saneadoras, quando constatada falta ou impropriedade de caráter formal, *litteris*:



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

Art. 62 – Ao apreciar processo relativo à fiscalização de que trata este Capítulo, o Relator:  
(...)  
II – quando constada tão-somente falta ou impropriedade de caráter formal, determinará ao responsável, ou a quem lhe haja sucedido, a adoção de medidas necessárias, de modo a prevenir a ocorrências de outras semelhantes, e a providências prevista no § 1º deste artigo;  
(...). (Grifou-se)

25. Destarte, considerando os inúmeros achados de auditoria identificados pela Unidade Técnica deste Tribunal de Contas, tenho por bem acolher os respectivos encaminhados, porquanto são medidas prudentes, razoáveis, proporcionais que trarão melhores benefícios, direta e indiretamente, para os munícipes da cidade de Candeias do Jamari-RO.

### III – DO DISPOSITIVO

26. **Ante o exposto**, pelos fundamentos lançados em linhas precedentes, convirjo com a manifestação da Unidade Técnica e do Ministério Público de Contas e apresento o seguinte Voto a este Colendo Tribunal Pleno, para o fim de:

**I – DETERMINAR** ao Chefe do Poder Executivo de Candeias do Jamari-RO, **Excelentíssimo Senhor Luis Lopes Ikenohuchi Herrera**, CPF n. 889.050.802-78, 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;

**II – FACULTAR** ao Chefe do Poder Executivo de Candeias do Jamari-RO, **Excelentíssimo Senhor Luis Lopes Ikenohuchi Herrera**, CPF n. 889.050.802-78, ou a quem o substitua na forma prevista em lei, que apresente, no prazo de 90 dias, fundamentada justificativa quanto à não-adoção e/ou execução de medidas alternativas em relação a quaisquer das recomendações enumeradas 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;

**III – 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;

**IV – 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;



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

**V – ESTABELEECER** que os prazos mencionados nos itens I e II, no que diz respeito às 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;

**VI – 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;

**VII – DAR CIÊNCIA** deste Acórdão, por ofício, ao atual Chefe do Poder Executivo de Candeias do Jamari-RO, **Excelentíssimo Senhor Luis Lopes Ikenohuchi Herrera**, CPF n. 889.050.802-78, para que atue em face dos comandos dos itens I e II, bem como ao Presidente da Câmara Legislativa do Município de Candeias do Jamari-RO 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;

**VIII - PUBLIQUE-SE**, na forma regimental;

**IX – ARQUIVAR** o processo depois de cumpridos os trâmites regimentais.

Expeça-se, para tanto, o necessário.

Em 22 de Junho de 2017



EDILSON DE SOUSA SILVA  
PRESIDENTE



WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA  
RELATOR