



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

PROCESSO: 04125/16 – TCE-RO 
SUBCATEGORIA: Auditoria
ASSUNTO: Relatório de Levantamento Preliminar de Auditoria no Transporte Escolar
JURISDICIONADO: Prefeitura Municipal de Castanheiras
RESPONSÁVEIS: Cláudio Martins de Oliveira, CPF nº 092.622.877-39, Prefeito
RELATOR: Conselheiro PAULO CURI NETO

AUDITORIA DE CONFORMIDADE. MUNICÍPIO DE NOVO HORIZONTE DO OESTE. 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 realizado 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 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 Castanheiras, 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 00199/17 referente ao processo 04125/16
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

1 de 35



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 ao atual Chefe do Poder Executivo do Município de Castanheiras, Alcides Zacarias Sobrinho, 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 ao Chefe do Poder Executivo do Município de Castanheiras, Alcides Zacarias Sobrinho, 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 Castanheiras 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, ao atual Chefe do Poder Executivo de Castanheiras, Alcides Zacarias Sobrinho, para que atue em face dos comandos dos itens II e III, bem como ao Presidente da Câmara Legislativa do Município de Castanheiras 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), WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA e BENEDITO ANTÔNIO ALVES; o Conselheiro Presidente EDILSON DE SOUSA SILVA; o Procurador-Geral do Ministério Público de Contas ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS.

Porto Velho/RO, 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: 04125/16 – TCE-RO 
SUBCATEGORIA: Auditoria
ASSUNTO: Relatório de Levantamento Preliminar de Auditoria no Transporte Escolar
JURISDICIONADO: Prefeitura Municipal de Castanheiras
RESPONSÁVEIS: Cláudio Martins de Oliveira, CPF nº 092.622.877-39, Prefeito
RELATOR: Conselheiro PAULO CURI NETO

RELATÓRIO

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 Castanheiras, de maneira a subsidiar futuro diagnóstico da prestação desse serviço público em toda a rede pública municipal do Estado de Rondônia.

Para atingir o objetivo a que se propunha, a equipe técnica formulou as seguintes questões de auditoria, constantes de seu planejamento (fl. 69 do ID 366560):

- 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?

Findos os trabalhos, a equipe de auditoria produziu Relatório Técnico (ID 377464) que evidenciou uma série de fragilidades na prestação do serviço público, razão pela qual propôs encaminhamento no sentido de que fosse assinalado prazo para o cumprimento de todas as determinações e recomendações.

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.

Eis o teor do Relatório, *in verbis*:

3. CONCLUSÃO

De forma geral o serviço de transporte escolar no Município de Castanheiras é prestado a contento, não foi identificada, além dos achados descritos acima, qualquer irregularidade gravíssima que constitua risco real e imediato à segurança dos alunos transportados ou que requeira a interrupção imediata da prestação do serviço.

Os controles internos constituídos não são suficientes e adequados para garantir a prestação contínua e de qualidade do serviço de transporte escolar, principalmente, no caso de alternância da atual equipe de gestão, considerando-se que não existem instrumentos normativos que regulem a atividade de transporte escolar no âmbito municipal ou que prevejam os requisitos de ferramentas de planejamento, que justifiquem a atual forma de prestação do serviço (misto). A contratação da empresa terceirizada, com exceção dos achados identificados, seguiu a legislação vigente (CTB e Lei 8666/93).

Acórdão APL-TC 00199/17 referente ao processo 04125/16
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

4 de 35



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

As condições dos serviços de transporte escolar ofertados, à exceção de ausência de estepes e macaco hidráulico em seis veículos inspecionados¹ (que pode comprometer pontualmente a prestação do serviço), estão de acordo com a legislação vigente (CTB e Lei 8666/93). Devido às condições das estradas pelas quais transitam os veículos necessitam de constantes limpezas internas. Todos, frota própria e particular, encontravam-se em condições mínimas de uso no momento da inspeção.

Deste modo, com base nas evidências e constatações colhidas em auditoria, podemos concluir que:

a) o ambiente de controle interno, ainda desregulamentado e realizado de forma empírica, necessita das seguintes melhorias:

I. Planejamento que fundamente a escolha da forma mista (frota própria e terceirizada) de prestação do serviço de transporte escolar (Achado A1);

II. Norma que discipline o cumprimento da legislação de trânsito no âmbito municipal, inclusive com exigências específicas à necessidade do Município, se necessário (Achados A2 e A20);

III. Normas que disciplinem: a política de aquisição e substituição dos veículos e dos equipamentos destes (pneu, bancos, peças de motor, entre outros); a contratação e o atendimento das demandas de transporte escolar; as atribuições de fiscal e de gestor do contrato do serviço de transporte escolar (Achados A5, A6, A7, A8 e A12);

IV. Estrutura especializada na gestão e controle do serviço de transporte escolar com a implantação de processos sistematizados que auxiliem no seu gerenciamento, bem como identifique a satisfação dos usuários (Achados A3, A4, A9, A10, A11 e A14).

b) o Termo de Referência, Edital e Contratos objeto do serviço de transporte escolar asseguram razoavelmente a efetiva prestação do serviço, no entanto, necessitam dos seguintes ajustes:

I. Inclusão de mapas com as rotas contratadas, quantidade prevista de alunos transportados e o tipo de pavimentação de cada trecho (Achado A15);

II. Inclusão de todos os requisitos dos condutores e monitores se for o caso, na forma prevista nos artigos 138, V e 329 ambos do CTB (Achado A17);

III. Inclusão de planilha de custos modelo, que deverá ser exigida dos licitantes no momento da análise da proposta mais vantajosa (Achados A16 e A18).

Com a implantação das melhorias propostas espera-se que o ambiente normativo e de controle interno da gestão municipal do transporte escolar possa parametrizar o serviço prevenir e detectar qualquer problema em sua execução, atendendo de forma mais eficiente e planejada a comunidade usuária.

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 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) e art. 174;

4.1.2 que apresente, no prazo de 180 dias contados da notificação, projeto de lei ao Legislativo com a finalidade de regulamentar a fiscalização de trânsito no âmbito da

¹ Veículos de transporte urbano adaptados ao transporte escolar.



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

circunscrição do município conforme previsão no Art. 21 e 24 da Lei Federal nº 9.503/1997 (Código de Trânsito Brasileiro);

4.1.3 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);

4.1.4 que, no prazo de 180 dias contados da notificação, defina em ato apropriado as políticas de aquisição, substituição e manutenção (preventiva e corretiva) dos veículos do transporte escolar e seus equipamentos (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);

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

4.1.6 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;

4.1.7 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/embarcação;

Comprovante atualizado de certificado de inspeção semestral do DETRAN; histórico de acompanhamento das exigências contratuais; e histórico de ocorrências;

4.1.8 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 condutores e monitores 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 (Ex.: Cópia de GEFIP do mês anterior); Certificado que comprove aprovação em curso especializado e em curso de treinamento de prática veicular em situação de risco e transporte escolar, nos termos de regulamentação do CONTRAN (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; 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;

4.1.9 que, no prazo de 180 dias contados da notificação, apresente 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 do transporte escolar, faixa etária e requisitos para atendimentos dos alunos, quantidade horas máximas permitida entre o deslocamento do aluno à escola, pontos de retirada dos alunos (requisitos e quantidade máxima de quilômetros entre a residência e o ponto de retirada do aluno);

4.1.10 que, no prazo de 180 dias contados da notificação, institua rotinas de controle que permitam identificar e manter atualizados os itinerários, a quantidade de quilômetros, os



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

requisitos e quantidade de veículos, a necessidade de monitores e o tipo de pavimentação dentro de cada rota/itinerário;

4.1.11 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;

4.1.12 que implante, no prazo de 180 (cento e oitenta dias), ferramentas de controles periódicos que mitiguem o risco de descumprimento das exigências, bem como que efetive as sanções contratuais quando da identificação de descumprimento por parte das empresas contratadas;

4.2 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 realizar contratações de acordo o requisitos adequados para assegurar a prestação dos serviços de transporte escolar com qualidade e segurança:

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

4.2.2 a apresentação no Termo de Referência/Projeto Básico/Edital todos os requisitos para condutores e monitores necessários para possibilitar fiscalização/habilitação adequada do serviço de transporte escolar, complementando os requisitos identificados no edital 30/2016 com os seguintes: a) 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; b) Certidão negativa (atualizada/validade) do registro de distribuição criminal relativamente aos crimes de homicídio, roubo, estupro e corrupção de menores, renovável a cada cinco anos, junto ao órgão responsável pela respectiva concessão ou autorização;

4.3 Recomendar à Administração, no prazo de 12 (doze) meses contados da notificação, adquira/implemente sistema informatizado (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 (Sistema de Posicionamento Global), em atendimento as disposições da Constituição Federal, Art. 37, caput (Princípio da eficiência, e economicidade); e Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO, Art. 2º, II;

4.4 Determinar à Administração do Município de Castanheiras, 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;

4.5 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;

4.6 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;

4.7 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;

4.8 Dar ciência à Prefeitura Municipal de Castanheiras, encaminhando-lhe cópia da Decisão e Relatório da Auditoria;

Acórdão APL-TC 00199/17 referente ao processo 04125/16
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

7 de 35



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

4.9 Arquivar o processo depois de cumpridos os trâmites regimentais.

Conhecendo do feito, esta Relatoria determinou que o então Prefeito Municipal, Cláudio Martins de Oliveira, fosse cientificado dos achados de auditoria e advertido para adotar, de imediato, ações com vistas a aperfeiçoar a execução do atual contrato de prestação de serviço de transporte escolar.

Ressalvou-se, naquela ocasião, que seria mais oportuno e conveniente aguardar a iminente transição de governo, para pactuar com a nova gestão as medidas necessárias ao incremento do serviço prestado. Neste sentido, a Decisão n. 333/2016 (ID 387906), 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.

Em vista disso, expediu-se o competente ofício ao Prefeito do Município de Castanheiras, Senhor Cláudio Martins de Oliveira, a fim de que tomasse conhecimento da supracitada decisão e para que adotasse as providências ali determinadas (Ofício n. 530/16/GCPCN, registrado com o ID 392289).

Submetidos os autos à apreciação ministerial, o Ministério Público de Contas, por meio do Parecer n. 165/2017-GPYFM (ID 427703), propugnou pela aplicação do Acórdão nº 39/2017-Pleno. Segundo ele, a referida decisão plenária “esvaziou o exame dos presentes autos, vez que os efeitos irradiaram para o Município de Castanheiras, que se encontra em situação semelhante ao de Alta Floresta na prestação dos serviços de transporte escolar”.

É o relatório.

VOTO

CONSELHEIRO PAULO CURI NETO

Da natureza jurídica da fiscalização

Acórdão APL-TC 00199/17 referente ao processo 04125/16
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

8 de 35



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

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 do item 1.1.1 do Manual de Auditoria do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, aprovado pela Resolução n. 177/2015.² 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 um 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. 228/2016.³

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 do Ministério Público de Contas (ID 427703), pelo 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:

DA NATUREZA JURÍDICA DA FISCALIZAÇÃO

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

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

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

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

² 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).”

³ 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).”



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

de conformidade (nos moldes propostos pela Unidade Técnica), ora de auditorias operacionais.

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

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

17. Por este motivo, pertinentes algumas considerações.

18. Esta relatoria, quando da análise preliminar dos autos, entendeu que deveriam ser distinguidas as ações que divisam a regularização da execução contratual (em relação às quais providências imediatas 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).

19. Com efeito, mais condiz com uma auditoria operacional a intenção de avaliar os controles constituídos e, a partir daí, recomendar/determinar à administração a implementação de boas práticas (Q1). 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).

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

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

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

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

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

25. Ocorre que as técnicas de auditoria aplicadas não permitem a instalação da fase contraditória: a uma por não ter sido elaborada matriz de responsabilização, indicando o



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

nexo de causalidade entre as condutas irregulares e quem por elas devem responder; e a duas por não constar dos autos evidências essenciais quanto às ilicitudes, a exemplo de cópia dos processos administrativos de contratação das prestadoras terceirizadas dos serviços.

26. No que diz com as evidências coletadas, cumpre consignar que elas são de todo consonantes com os propósitos desenhados pela Secretaria de Controle Externo: a realização de pesquisas mediante **questionários** com os administradores, executores e usuários dos serviços, bem como a inspeção física nas municipalidades permitirá que se esboce o diagnóstico quanto aos serviços, para avaliação quanto a futuras fiscalizações.

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

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

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

30. Senão vejamos.

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

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

33. No âmbito do Tribunal de Contas da União, estes 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 ns. 228/2016 e 177/2015.

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

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

APRESENTAÇÃO

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

O diagnóstico vai permite o conhecimento da organização e estrutura do serviço transporte escolar, elaboração do manual de transporte escolar com finalidade de orientar os



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

administradores e a sociedade na instrumentalização do controle social e propor medidas/ações corretivas para possíveis falhas identificadas.

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

[...]

OBJETIVO GERAL DA AUDITORIA

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

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

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

38. Observa-se, no que diz com os achados que foram objeto de **recomendações** no relatório técnico, que se faculta ao gestor público, dentro de sua margem de discricionariedade, apresentar justificativa quanto a não adoção e/ou execução de medidas alternativas, remetendo planejamento quanto estas medidas alternativas às recomendações, com o respectivo prazo para cumprimento a ser monitorado por este Tribunal de Contas.

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

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

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

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

Dos resultados da Auditoria

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.

Acórdão APL-TC 00199/17 referente ao processo 04125/16
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

12 de 35



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

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 comento (ID 377464):

INTRODUÇÃO

Tratam os autos de auditoria de conformidade no serviço de transporte escolar ofertado aos alunos do Município de Castanheiras – RO, no período de 2015 e 2016, cujo resultado subsidiará o diagnóstico do serviço ofertado em toda a rede pública municipal do Estado de Rondônia. O trabalho originou-se de demandas do Ministério Público Estadual junto ao Tribunal, que por meio da Presidência autorizou a realização dos trabalhos (Portaria TCE-RO nº 1029/2016).

1.1. Objetivo e Questões de Auditoria

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

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

Q2. As contratações foram realizadas de acordo a legislação?

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

1.2. Metodologia utilizada

Os trabalhos 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.

Os dados relativos à satisfação dos usuários, existência de controles nas escolas atendidas e informações sobre as vias e veículos utilizados foram realizados por meio de questionários, aplicados, por amostragem, aos alunos, diretores e motoristas respectivamente.

As informações referentes às existências de ambiente de controle interno adequado à gestão do transporte escolar foram coletadas por meio de questionário, destinado ao gestor do transporte escolar, ao controlador interno e outras pessoas relacionadas à gestão da prestação do serviço.

Quando da declaração de existência de norma, procedimento e processo de controles foi solicitado a apresentação da referida norma, ou evidência da existência do processo e/ou procedimento de controle declarado, ocasião em que a não apresentação fez concluir pela inexistência do referido processo e/ou procedimento de controle.

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.

O Município de Castanheiras possui 4(quatro) escolas, todas objeto de testes de auditoria, totalizando 530(quinhetos e trinta) alunos atendidos por transporte escolar.

Aplicamos o questionário de pesquisa de satisfação a 273(duzentos e setenta e três) alunos do ensino fundamental e médio, ou seja, uma amostra de 52% (cinquenta e dois por cento) da população de alunos. (...)

O município conta com uma frota mista de 12(doze) veículos, sendo 7(sete) próprios e 5(cinco) terceirizados, dos quais 10(dez) veículos, ou seja, 83%(oitenta e três por cento) da população, foram objeto de inspeção *in-loco*. (...)

Na ocasião da auditoria dois veículos próprios, não inspecionados, estavam em manutenção, portanto, os itinerários por eles atendidos foram acumulados por outros veículos da frota própria.

Acórdão APL-TC 00199/17 referente ao processo 04125/16
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

13 de 35



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

O questionário aplicado aos condutores, que avalia as condições das vias e dos veículos utilizados, foi aplicado em 92% (noventa e dois por cento) dos condutores existentes. (...) No Município de Castanheiras não há contratação de monitores do transporte escolar.

1.3. Critérios de Auditoria

Os procedimentos foram fundamentados nos critérios estabelecidos nos seguintes instrumentos normativos:

- Constituição Federal;
- Lei nº 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB));
- Lei nº 10.880/04 (Programa Nacional de Transporte Escolar-PNATE), alterada pela Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009;
- Lei nº 11.494/07 (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB));
- Lei nº 8.666/93 (Lei de Licitações e Contratos);
- Lei nº 10.520/02 (Lei do Pregão);
- Lei nº 13.005/14 (Plano Nacional de Educação-PNE);
- Resolução nº 3, de 28 de março de 2007 (Programa Caminho da Escola);
- Lei nº 9.503/97 (Código de Trânsito Brasileiro);
- Lei Complementar nº 051, de 17 de agosto de 2015 (Plano Municipal de Educação de Corumbiara);
- Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO;
- Acórdão nº 87/2010/PLENO/TCER.

1.4. Limitações

Destacam-se entre os fatores de limitação ao desenvolvimento dos trabalhos, entre outros, os seguintes obstáculos: grande extensão territorial do município, elevado número de itinerários do transporte escolar, desorganização, falta de padronização e uniformidade do ente auditado, dificuldade de acesso a informações completas sobre o ente auditado e curto prazo para realização do planejamento do trabalho e treinamento da equipe.

Com o objetivo de manter coerência da amostra colhida, aplicamos o questionário de pesquisa de satisfação dos alunos somente àqueles com idade superior a 10(dez) anos. Assegurando capacidade cognitiva mínima ao informante.

1.5. Volume de recursos fiscalizados

O gasto anual com o transporte escolar monta R\$ 1.220.640 (um milhão duzentos e vinte mil seiscentos e quarenta reais), sendo R\$ 660.640,00 (seiscentos e sessenta mil seiscentos e quarenta reais) de recursos próprios e R\$ 560.000,00 (quinhentos e sessenta mil reais) oriundos de convênio com o governo estadual, somando, destarte, R\$ 2.441.280 (dois milhões quatrocentos e quarenta e um mil duzentos e oitenta reais) ao longo dos anos de 2015 e 2016.

Cumpra esclarecer, que os valores subscritos no Convênio nº 133/PGE-2016 entre a Prefeitura Municipal de Castanheiras e a Secretaria Estadual de Educação (SEDUC), foram, ao longo do exercício de 2016, repassados de maneira intempestiva e aleatória à municipalidade, impactando sobremaneira seu fluxo financeiro dificultando a prestação adequada do serviço de transporte escolar.

1.6. Benefícios estimados

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

2. ACHADOS DE AUDITORIA

A1. Ausência de estudos preliminares que fundamentem a escolha da forma Mista de execução do transporte escolar

Situação encontrada:

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



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

Critério de auditoria:

Constituição Federal, art. 37, caput (Princípio da eficiência, e economicidade). 74 (Controle interno) e 174 (Princípio do Planejamento).

Evidências:

- Resposta da própria Administração Municipal aplicado e validado em 24.10.2016 (PT02).

Possíveis Causas:

- Falhas nas rotinas de controle interno;
- Imprudência dos responsáveis;
- Imperícia dos responsáveis.

Possíveis Efeitos:

- Escolha inadequada da forma de prestação do serviço de transporte escolar para realidade do município (P);
- Ineficiência do serviço (P);
- Custos superiores à realidade da Administração (R);
- Elevação do risco de descontinuidade na prestação do serviço (R);
- Falta de estrutura adequada para prestação do serviço (R).

Conclusão:

A situação evidencia falha na estrutura de controles internos, cuja consequência pode afetar diretamente a qualidade dos serviços ofertados. Assim, em observância ao disposto no art. 62, inciso II, do RI TCE-RO, compete propor ao relator que determine à Administração a adoção de medidas necessárias, de modo a sanar a impropriedade e prevenir a ocorrência de situações semelhantes.

Proposta de encaminhamento:

Determinar à Administração Pública Municipal, com fundamento no art. 42 da Lei Complementar nº 154/1996 c/c art. 62, inciso II, do Regimento Interno do TCE-RO, que, antes da eventual nova contratação ou manutenção do contrato vigente de prestação do serviço de transporte escolar, realize estudos preliminares que fundamente adequadamente a sua escolha, contemplando no mínimo os seguintes requisitos: custos de implantação e de administração, viabilidade de execução, disponibilidade financeira e organização interna de gestão e controle; por estar em desacordo com os Princípios de Administração Pública insculpidos nos artigos 37 e 174 da Constituição Federal e Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO.

A2. Falta de normatização que discipline o cumprimento da legislação de trânsito no âmbito da circunscrição municipal

Situação encontrada:

O município não dispõe de normativo que discipline o cumprimento da legislação de trânsito no âmbito da sua circunscrição, nos termos do art. 21 do CTB.

Critério de auditoria:

- Constituição Federal, Art. 208, VII;
- Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96), Art. 11;
- Lei nº 10.709/2003, Art. 3º;
- Código de Trânsito Brasileiro (Lei nº 9.503/1997), artigos 21 e 24.

Evidências:

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

Possíveis Efeitos:

- Ausência de diretrizes para prestação do serviço de transporte (R);
- Falta de estrutura especializada para fiscalização da legislação de trânsito, em especial o transporte escolar (R);
- Ausência de aproveitamento do potencial de arrecadação com a fiscalização da legislação de trânsito (R).

Conclusão:

A situação evidencia ausência de instrumentos normativos, cuja consequência pode afetar diretamente o serviço de transporte escolar e indiretamente a arrecadação municipal. Assim, em observância ao disposto no art. 62, inciso II, do RI TCE-RO, compete propor ao relator

Acórdão APL-TC 00199/17 referente ao processo 04125/16
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

15 de 35



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

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

Proposta de encaminhamento:

Determinar à Administração Pública Municipal, com fundamento no art. 42 da Lei Complementar nº 154/1996 c/c art. 62, inciso II, do Regimento Interno do TCE-RO, que, no prazo de 180(cento e oitenta) dias contados da notificação, apresente projeto de lei ao Poder Legislativo com a finalidade de regulamentar a fiscalização de trânsito no âmbito da circunscrição do município conforme previsão nos Arts. 21 e 24, ambos, da Lei Federal nº 9.503/1997 (Código de Trânsito Brasileiro).

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

Situação encontrada:

A Administração Municipal não dispõe de normatização e estrutura especializada para prestação do serviço de transporte escolar.

A normatização tem por objetivo definir as políticas institucionais, fluxos operacionais, funções individuais e coletivas, 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, Arts. 2º, II; e 3º, I, III e IV (Controles internos adequados, segregação de função e princípio da aderência a diretrizes e normas).

Evidências:

- Questionário aplicado e validado em 24.10.2016 junto à Administração (PT02).

Possíveis Causas:

- Negligência dos responsáveis;
- Falta de conhecimento técnico.

Possíveis Efeitos:

- Ineficácia do serviço (P);
- Ineficiência do serviço (R);
- Falta de segregações de funções (R);
- Fragilidade no acompanhamento da execução por falta de definições de competência e atribuições (R);
- Ausência de fluxos operacionais e procedimentos para prestação do serviço e consequente dificuldade de fiscalização e controle (R).

Conclusão:

A situação evidencia ausência de estrutura organizacional e de controle adequados, cuja

consequência pode afetar diretamente a qualidade do serviço de transporte escolar. Assim, em observância ao disposto no art. 62, inciso II, do RI TCE-RO, compete propor ao relator que determine à Administração a adoção de medidas necessárias, de modo a sanar a impropriedade e prevenir a ocorrência de outras semelhantes.

Proposta de encaminhamento:

Determinar à Administração Pública Municipal, com fundamento no art. 42 da Lei.

Complementar nº 154/1996 c/c art. 62, inciso II, do Regimento Interno do TCE-RO, que no prazo de 180(cento e oitenta) dias contados da notificação, regulamente/discipline e estructure 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; por estar em desacordo com os Princípios de Administração Pública insculpidos no art. 37 da Constituição Federal e Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO.

A4. Ausência de processos sistematizados, manual ou informatizado, que auxilie no gerenciamento do serviço de transporte escolar

Situação encontrada:

A Administração não dispõe de processos sistematizados manuais ou informatizados para auxiliar no gerenciamento do serviço de transporte escolar.



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

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

Critério de auditoria:

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

Evidências:

- Questionário aplicado e validado em 24.10.2016 junto à Administração (PT02);
- Resposta da Administração ao Ofício nº. 01/Auditoria Transporte Escolar/2016/TCER, ofício de requisição.

Possíveis Causas:

- Negligência dos responsáveis;
- Falta de conhecimento técnico.

Possíveis Efeitos:

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

Conclusão:

A situação evidencia falha na estrutura de controle interno, cuja consequência pode afetar diretamente a qualidade e o fornecimento do serviço de transporte escolar. Assim, em observância ao disposto no art. 62, inciso II, do RI TCE-RO, compete propor ao relator que determine à Administração a adoção de medidas necessárias, de modo a sanar a impropriedade e prevenir a ocorrência de outras semelhantes.

Proposta de encaminhamento:

Recomendar à Administração Pública Municipal, com fundamento no art. 42 da Lei Complementar nº 154/1996 c/c art. 62, inciso II, do Regimento Interno do TCE-RO, que no prazo de 12(doze) meses contados da notificação, adquira/implemente sistema informatizado (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 (Sistema de Posicionamento Global); por estar em desacordo com os Princípios de Administração Pública insculpidos no art. 37 da Constituição Federal e Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO.

A5. Ausência de planejamento estruturado que permita à aquisição e substituição dos veículos e equipamentos da frota própria

Situação encontrada:

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

A aquisição ou pedido de doação dos veículos é realizado conforme demanda assim como dos equipamentos de substituição e dos insumos necessários à execução do serviço (manutenção corretiva).

Os veículos próprios são, em sua maioria, doados pelo Governo Federal, não há plano de substituição dos veículos, tampouco controle adequado de revisões periódicas.

Critério de auditoria:

- Constituição Federal, art. 37, caput (Princípios da eficiência e economicidade) e art. 174 (Princípio do Planejamento); e
- Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO, Art. 2º, II (Controles internos adequados).

Evidências:

- Questionário aplicado e validado em 24.10.2016 junto à Administração (PT02).

Possíveis Causas:

Acórdão APL-TC 00199/17 referente ao processo 04125/16
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

17 de 35



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

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

Possíveis Efeitos:

- Ineficiência no serviço (P);
- Aumento do custo com manutenção e substituição de equipamentos (R);
- Redução da vida útil dos veículos, em razão da ausência de manutenção preventiva (R);
- Elevação do risco de descontinuidade na prestação do serviço, por necessidade de manutenção ou reparos (R);
- Inadequação das condições dos veículos (R);
- Baixa qualidade do serviço ofertado (R);
- Risco à segurança dos alunos transportados nos transportes escolares (P).

Conclusão:

A situação evidencia ausência de planejamento e adequado controle interno, cuja consequência pode afetar diretamente a qualidade e a segurança do serviço de transporte escolar. Assim, em observância ao disposto no art. 62, inciso II, do RI TCE-RO, compete propor ao relator que determine à Administração a adoção de medidas necessárias, de modo a sanar a impropriedade e prevenir a ocorrência de outras semelhantes.

Proposta de encaminhamento:

Determinar à Administração Pública Municipal, com fundamento no art. 42 da Lei Complementar nº 154/1996 c/c art. 62, inciso II, do Regimento Interno do TCE-RO, no prazo de 180(cento e oitenta) 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 e manutenção dos veículos, contemplando o período de curto e longo prazo; por estar em desacordo com os Princípios de Administração Pública insculpidos no art. 37 da Constituição Federal e Decisão Normativa nº 02/2016/TCE- RO.

A6. Falta de normatização que discipline política de aquisição e substituição dos veículos e substituição dos equipamentos dos veículos do transporte escolar (pneu, bancos, peças de motor, entre outros)

Situação encontrada:

A Administração não dispõe de normas e políticas que permitam subsidiar a aquisição e substituição dos veículos e de equipamentos dos veículos que atendem o transporte escolar. A manutenção preventiva dos veículos é inexistente, ocorrendo a corretiva somente no momento da vistoria junto ao DETRAN-RO ou quando da falha ou quebra.

Critério de auditoria:

- Princípios de Controle e Planejamento na Administração Pública, artigos 74 e 174 ambos da CF/88;
- Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO, Arts. 2º, II; e 3º, III (Controles internos adequados e Princípio da Aderência a Diretrizes e Normas).

Evidências:

Questionário aplicado e validado em 24.10.2016 junto à Administração (PT02).

Possíveis Causas:

- Negligência dos responsáveis;
- Controles internos ineficientes;
- Falta de conhecimento técnico.

Possíveis Efeitos:

- Ausência de elemento que subsidiem o processo de planejamento da Administração (R);
- Ineficiência no serviço (P);
- Aumento do custo com manutenção e substituição de equipamentos (R);

Acórdão APL-TC 00199/17 referente ao processo 04125/16

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

www.tce.ro.gov.br

18 de 35



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

- Redução da vida útil dos veículos/embarcações, em razão da ausência de manutenção preventiva (R);
- Elevação do risco de descontinuidade na prestação do serviço, por necessidade de manutenção ou reparos (R);
- Inadequação das condições dos veículos (P);
- Baixa qualidade do serviço ofertado (P);
- Risco a segurança dos alunos transportados no transporte escolar (P).

Conclusão:

O achado consiste em impropriedade de caráter formal, pois representa o descumprimento do disposto na Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO, Art. 2º, II; e Art. 3º, III (Controles internos adequados e Princípio da Aderência a Diretrizes e Normas), portanto, em observância ao disposto no art. 62, inciso II, do RI TCE-RO, compete propor ao relator que determine à Administração a adoção de medidas necessárias, de modo a sanar a impropriedade e prevenir a ocorrência de outras semelhantes.

Proposta de encaminhamento:

Determinar à Administração Pública Municipal, com fundamento no art. 42 da Lei Complementar nº 154/1996 c/c art. 62, inciso II, do Regimento Interno do TCE-RO, que, no prazo de 180(cento e oitenta) dias contados da notificação, apresente projeto de lei ao Poder Legislativo com a finalidade de regulamentar a política de aquisição e substituição dos veículos e substituição dos equipamentos dos veículos do transporte escolar no âmbito do por estar em desacordo com os Princípios de Administração Pública insculpidos no art. 37 da Constituição Federal e Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO.

A7. Inexistência normatização/orientação que discipline a contratação das demandas de transporte escolar

Situação encontrada:

A Administração não dispõe de diretrizes que regulamente/oriente a contratação das demandas de transporte escolar. As contratações são realizadas de acordo com a experiência da comissão de licitação da Prefeitura Municipal e da Secretaria Municipal de Educação, gerando elevado risco de descontinuidade no processo de maturação das contratações realizadas pelo município.

Critério de auditoria:

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

Evidências:

- Questionário aplicado e validado em 24.10.2016 junto à Administração (PT02).

Possíveis Causas:

- Negligência dos responsáveis;
- Falta de conhecimento técnico.

Possíveis Efeitos:

- Contratações que não atentem aos requisitos mínimos para o procedimento de contratação (P);
- Aumento do prazo do processo de demanda e seleção de contratação (R);
- Inexistência de equipe regular com experiência em processos licitatórios de transporte escolar (P).

Conclusão:

Por se tratar de impropriedade relativa à inexistência de normas e diretrizes, resultando em descumprimento da Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO (Controles internos adequados e Princípio da Aderência a Diretrizes e Normas), em observância ao disposto no art. 62, inciso II, do RI TCE-RO, compete propor ao relator que determine à Administração a adoção de medidas necessárias, de modo a sanar a impropriedade e prevenir a ocorrência de outras semelhantes.

Proposta de encaminhamento:

Determinar à Administração Pública Municipal, com fundamento no art. 42 da Lei Complementar nº 154/1996 c/c art. 62, inciso II, do RI TCE-RO, que estabeleça, no prazo



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

de 180(cento e oitenta) dias contados da notificação, em ato apropriado, as diretrizes para o atendimento das demandas de contratação do transporte escolar, por estar em desacordo com Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO, Arts. 2º, II; e 3º, III (Controles internos adequados e Princípio da Aderência a Diretrizes e Normas).

A8. Ausência de normatização/orientação que discipline as atribuições de fiscal e de gestor do contrato do serviço de transporte escolar

Situação encontrada:

A Administração não dispõe de regulamentação que defina e/ou oriente as competências, atribuições e responsabilidades do gestor e do fiscal de contratos. A regulamentação serve como diretriz para a coordenação do trabalho e auxilia o acompanhamento das fiscalizações exercidas sobre o serviço de transporte escolar.

Critério de auditoria:

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

Evidências:

- Questionário aplicado e validado em 24.10.2016 junto à Administração (PT02).

Possíveis Causas:

- Negligência dos responsáveis;
- Falta de conhecimento técnico.

Possíveis Efeitos:

- Risco de ineficiência no exercício de fiscalização (P);
- Aumento do risco de desvio na aplicação dos recursos (P);
- Elevação do risco de descontinuidade na prestação do serviço (R);
- Inadequação das condições dos veículos (R);
- Baixa qualidade do serviço ofertado (P);
- Risco à segurança dos alunos transportados nos veículos escolares (P);
- Falta de padronização e uniformidade na fiscalização (R);
- Aumento do custo das fiscalizações (P);
- Pagamentos indevidos, em razão do desconhecimento de técnicas de fiscalização (P).

Conclusão:

Por se tratar de impropriedade relativa à inexistência de normas e diretrizes, resultando em descumprimento da Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO, Arts. 2º, II; e 3º, III (Controles internos adequados e Princípio da Aderência a Diretrizes e Normas), em observância ao disposto no art. 62, inciso II, do RI TCE-RO, compete propor ao relator que determine à Administração a adoção de medidas necessárias, de modo a sanar a impropriedade e prevenir a ocorrência de outras semelhantes.

Proposta de encaminhamento:

Determinar à Administração Pública Municipal, com fundamento no art. 42 da Lei Complementar nº 154/1996 c/c art. 62, inciso II, do RI TCE-RO, que implante, no prazo de 180(cento e oitenta) dias contados da notificação, em ato apropriado, normas e regulamentos que discipline as atribuições do fiscal e do gestor do contrato do serviço de transporte escolar, por estar em desacordo com Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO.

A9. Inexistência de controle individualizado dos prestadores de serviços

Situação encontrada:

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

A gestão do contrato, por ser realizado pela pessoa do Secretário de Educação, é realizada de forma subjetiva e direta, não ocorrendo de forma sistematizada, e pode decorrer da ausência de acompanhamento e fiscalização do gestor e fiscal de contrato.

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



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

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, principalmente quando da mudança de equipe por conta de alternância de Prefeitos.

Critério de auditoria:

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

Evidências:

- Questionário aplicado e validado em 24.10.2016 junto à Administração (PT02).

Possíveis Causas:

- Negligencia dos responsáveis;
- Falta de conhecimento técnico e de profissionais habilitados para a atividade de controle;
- Inexistência de acompanhamento e fiscalização do gestor e fiscal de contratos.

Possíveis Efeitos:

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

Conclusão:

Por se tratar de impropriedade de caráter formal, descumprimento da Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO (Controles internos adequados e Princípio da Aderência a Diretrizes e Normas). Portanto, em observância ao disposto no art. 62, inciso II, do RI TCE-RO, compete propor ao relator que determine à Administração a adoção de medidas necessárias, de modo a sanar a impropriedade e prevenir a ocorrência de outras semelhantes.

Proposta de encaminhamento:

Determinar à Administração Pública Municipal, com fundamento no art. 42 da Lei Complementar nº 154/1996 c/c art. 62, inciso II, do RI TCE-RO, que institua, no prazo de 30(trinta) dias contados da notificação, 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, condutores e monitores; histórico de acompanhamento das exigências contratuais; e histórico de ocorrências; por estar em desacordo com Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO.

A10. Inexistência de controle individualizado dos veículos, dos condutores e dos monitores que prestam o serviço de transporte escolar

Situação encontrada:

A Administração não atende aos requisitos de controle individualizado por meio de livros, fichas ou listagens manuais ou eletrônicas que permitam a realização do acompanhamento e fiscalização dos veículos do transporte escolar, bem como dos condutores e dos monitores.

A falta dos controles individualizados resultou na existência de veículos com pneus em estado precário de conservação, sem macaco hidráulico e/ou estepe, bem como de condutores descumprindo a obrigação de uso de crachá e uniforme, descumprindo requisitos exigidos no Edital 001/2015 e no Contrato de Prestação de Serviço.

Todo o controle existente, referente à frota terceirizada, está restrito aos autos do processo administrativo, objeto do contrato de prestação de serviço de transporte escolar.

Qualquer consulta à documentação dos veículos e motoristas⁴, bem como acompanhamento aos prazos de renovação de vistorias e à habilitação dos profissionais é realizada diretamente nos autos, o que prejudica sobremaneira a gestão do serviço bem como incorre em elevado risco de irregularidade nos veículos e nos requisitos de habilitação legal dos condutores.



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

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

A ausência deste controle impossibilita que a Administração mantenha um controle da execução diária do serviço, visto que, não dispõe de informações atualizadas dos veículos e seus condutores, como, por exemplo, se estão sendo utilizados ou se foram substituídos, se estão com o laudo de vistoria do DETRAN (para os veículos), se realizaram os cursos exigidos pelo CONTRAN e CTB (para os condutores), entre outros.

E, como consequência, pode constituir na liquidação irregular da despesa, em face da ausência de garantia suficiente de que os serviços prestados foram realizados por veículos nas condições exigidas no contrato e conduzidos por condutores regularmente habilitados.

O controle individualizado dos veículos permite que a Coordenação do Transporte Escolar encaminhe, mensalmente ou sempre que houver atualização, relação dos veículos previamente cadastrados 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, avaliando diretamente a satisfação de critérios qualitativos exigidos.

Por sua vez, o controle individualizado dos condutores e monitores permite que a coordenação encaminhe, mensalmente ou sempre que houver atualização, relação dos condutores e monitores previamente cadastrados aos diretores e alunos, permitindo, desta forma, que a diretoria da escola e até mesmos os alunos possam acompanhar e fiscalizar os responsáveis naquela unidade.

Critério de auditoria:

- Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO, Arts. 2º, II; e 3º, III (Controles internos adequados e

Princípio da Aderência a Diretrizes e Normas).

Evidências:

- Questionário aplicado e validado em 24.10.2016 junto à Administração PT02,
- Inspeção veicular (PT14 – InspVeículos);
- Avaliação dos requisitos do edital (PT13 – ReqEdital);
- Avaliação dos requisitos dos veículos (PT09 – ReqVeículosEdital);
- Avaliação dos requisitos dos condutores (PT11 – ReqCondutoresEdital).

Possíveis Causas:

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

Possíveis Efeitos:

- Aumento do risco de desvio na aplicação dos recursos (P);
- Liquidação da despesa inadequada ou sem garantia suficiente garantias suficientes (R);
- Inadequação das condições dos veículos (R);
- Baixa qualidade do serviço ofertado (P);
- Inadequação das condições dos condutores e monitores (R);
- Risco a segurança dos alunos transportados nos veículos escolares (R).

Conclusão:

Por se tratar de impropriedade relativa à inexistência de controles internos adequados, resultando em descumprimento da Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO (Controles internos adequados e Princípio da Aderência a Diretrizes e Normas). Portanto, em observância ao disposto no art. 62, inciso II, do RI TCE-RO, compete propor ao relator que



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

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

Proposta de encaminhamento:

Determinar à Administração Pública Municipal, com fundamento no art. 42 da Lei

Complementar nº 154/1996 c/c art. 62, inciso II, do RI TCE-RO, que institua, no prazo de 30(trinta) dias contados da notificação, controle individualizado por meio de livros, fichas ou listagens eletrônicas que permitam a realização do acompanhamento e fiscalização:

I. Para 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;

II. Para os condutores dos veículos de 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 (Ex.: Cópia da mensal da GEFIP constando rol de empregados com contribuições recolhidas pela contratada); certificado que comprove aprovação em curso especializado e em curso de treinamento de prática veicular em situação de risco e transporte escolar, nos termos de regulamentação do CONTRAN; certidão negativa do DETRAN atualizada que comprove não ter cometido nenhuma infração grave ou gravíssima, ou ser reincidente em infrações médias durante os doze últimos meses; certidão negativa (atualizada/validade) do registro de distribuição criminal relativamente aos crimes de homicídio, roubo, estupro e corrupção de menores; histórico de acompanhamento das exigências contratuais e histórico de ocorrências.

A11. Inexistência de controle diário de execução Situação encontrada:

A Administração não dispõe de controle diário que permite a identificação dos quilômetros executados por rota/itinerário para a frota contratada.

A diretoria da escola não dispõe de controle da execução do serviço de transporte escolar, com a identificação do veículo, do condutor, da empresa, do itinerário executado e da quilometragem percorrida.

O controle é realizado apenas com base no levantamento no início do ano quando da realização da matrícula dos alunos.

As atualizações de itinerários não são adequadamente controladas, não permitindo à Administração ter conhecimento tempestivo das mudanças de localização dos alunos e, posterior, alteração ou mudanças nos itinerários ao longo do exercício e, assim, possa realizar a liquidação da despesa e pagamento conforme a quantidade de quilômetros efetivamente realizado no período.

É adequado que a Administração disponha de no mínimo rotinas de identificação das demandas de alteração/mudanças de localização do ponto de embarque e desembarque dos alunos, desta forma, informando à coordenação do transporte escolar mudanças e ajustes de itinerário, atualizando o mesmo e comunicando a diretoria da escola para acompanhamento e fiscalização.

Critério de auditoria:

- Constituição Federal, art. 74 e Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO (Controles internos adequados e Princípio da Aderência a Diretrizes e Normas).

Evidências:

- Questionário aplicado e validado em 24.10.2016 junto à Administração (PT02); e
- Questionário aplicado aos diretores das escolas (PT07-EntDiretores).

Possíveis Causas:

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

Acórdão APL-TC 00199/17 referente ao processo 04125/16
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

23 de 35



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

- Falha e/ou ausência de controle dos itinerários.

Possíveis Efeitos:

- Liquidação inadequada da despesa ou liquidação sem garantia suficiente (R);
- Danos ao erário pelo pagamento de serviços não realizados (P).

Conclusão:

Por se tratar de impropriedade relativa à inexistência de controles internos adequados, resultando em descumprimento da Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO (Controles internos adequados e Princípio da Aderência a Diretrizes e Normas), ou seja, de caráter formal, em observância ao disposto no art. 62, inciso II, do RI TCE-RO, compete propor ao relator que determine à Administração a adoção de medidas necessárias, de modo a sanar a impropriedade e prevenir a ocorrência de outras semelhantes.

Proposta de encaminhamento:

Determinar à Administração Pública Municipal, com fundamento no art. 42 da Lei Complementar nº 154/1996 c/c art. 62, inciso II, do RI TCE-RO, que institua, no prazo de 30(trinta) dias contados da notificação, controle que permitam o acompanhamento e fiscalização da execução diária dos quilômetros executados por rota/itinerário; por estar em desacordo com Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO.

A12. Inexistência de normatização/orientação do atendimento das demandas de transporte escolar

Situação encontrada:

A Administração não dispõe de normatização/orientação que discipline o atendimento das demandas de transporte escolar repercutindo em ausência de planejamento na prestação do serviço de transporte escolar. Ausência de diretrizes/requisitos tem impacto direto na qualidade dos serviços ofertados aos alunos e na existência de demandas, por parte da sociedade e do Ministério Público, por vezes, contrários ao princípio da economicidade e eficiência da Administração Pública.

Critério de auditoria:

- Artigos 37 e 174 da CF/88; e
- Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO, Arts. 2º, II; e 3º, III (Controles internos adequados e Princípio da Aderência a Diretrizes e Normas).

Evidências:

- Questionário aplicado e validado em 24.10.2016 junto à Administração (PT02).

Possíveis Causas:

- Negligência dos responsáveis;
- Falta de conhecimento técnico.

Possíveis Efeitos:

- Baixa qualidade do serviço ofertado(P);
- Subjetividade do atendimento das demandas e serviços ofertados, resultando em atendimento a demandas excessivas à municipalidade, por exemplo, determinação do MP de itinerário exclusivo a aluno de zona rural de queira estudar em escola específica, em detrimento daquela mais próxima de sua residência (R);
- Elevado risco de inadequação do planejamento do serviço e recursos necessários (P).

Conclusão:

Por se tratar de impropriedade relativa à inexistência de planejamento adequado, resultando em descumprimento da Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO (Controles internos adequados e Princípio da Aderência a Diretrizes e Normas), portanto, em observância ao disposto no art. 62, inciso II, do RI TCE-RO, compete propor ao relator que determine à Administração a adoção de medidas necessárias, de modo a sanar a impropriedade e prevenir a ocorrência de outras semelhantes.

Proposta de encaminhamento:

Determinar à Administração Pública Municipal, com fundamento no art. 42 da Lei Complementar nº 154/1996 c/c art. 62, inciso II, do RI TCE-RO, que apresente, no prazo de 180(cento e oitenta) dias contados da notificação, projeto de lei ao Poder Legislativo com a finalidade de regulamentar as diretrizes do atendimento da demanda e

Acórdão APL-TC 00199/17 referente ao processo 04125/16
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

24 de 35



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

oferta do transporte escolar, contendo no mínimo as seguintes situações: idade máxima dos veículos e requisitos mínimos para atendimento do transporte escolar, faixa etária e requisitos para atendimentos dos alunos, quantidade horas máxima permitida entre o deslocamento da retirada do aluno e a escolar, pontos de retirada dos alunos (requisitos e quantidade máxima de quilômetros entre a residência e o ponto de retirada do aluno); por estar em desacordo com Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO.

A13. Ausência de controle dos itinerários para os serviços de transporte escolar terceirizado

Situação encontrada:

Administração não dispõe de controle rotineiro 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. Todo o controle realizado resume-se a notificação pessoal do Secretário de Educação por parte dos diretores das escolas, quando da ocorrência de atrasos ou mudança de endereço dos alunos.

A mensuração da quilometragem percorrida é realizada apenas para deflagrar do processo de contratação, não sendo acompanhado e fiscalizado para fins de adequação, melhorias e atualizações durante o exercício.

Critério de auditoria:

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

Evidências:

- Questionário aplicado e validado em 24.10.2016 junto à Administração (PT02); e
- Questionário aplicado aos diretores das escolas (PT07-EntDiretores) e sua tabulação em gráficos (Anexo II).

Possíveis Causas:

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

Possíveis Efeitos:

- Baixa qualidade do serviço ofertado (P);
- Elevado risco de inadequação do planejamento do serviço e recursos necessários (R);
- Liquidação inadequada da despesa ou liquidação sem garantia suficiente (R);
- Danos ao erário pelo pagamento de serviços não realizados (P).

Conclusão:

Por se tratar de impropriedade relativa à inexistência de controles internos adequados, resultando em descumprimento da Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO (Controles internos adequados e Princípio da Aderência a Diretrizes e Normas), portanto, em observância ao disposto no art. 62, inciso II, do RI TCE-RO, compete propor ao relator que determine à Administração a adoção de medidas necessárias, de modo a sanar a impropriedade e prevenir a ocorrência de outras semelhantes.

Proposta de encaminhamento:

Determinar à Administração Pública Municipal, com fundamento no art. 42 da Lei Complementar nº 154/1996 c/c art. 62, inciso II, do RI TCE-RO, que institua, no prazo de 180(cento e oitenta) dias contados da notificação, rotinas de controle que permitam identificar e manter atualizados os itinerários, a quantidade de quilômetros, os requisitos e quantidade de veículos, a necessidade de monitores e o tipo de pavimentação dentro de cada rota/itinerário; por estar em desacordo com Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO.

A14. Inexistência de avaliação de controle de qualidade do serviço ofertado Situação encontrada:

A Administração não realiza pesquisa de satisfação entre os usuários com a finalidade de avaliar a qualidade do serviço de transporte escolar. A pesquisa permitiria a Administração identificar oportunidades de melhoria no serviço ofertado.



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

Critério de auditoria:

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

Evidências:

- Questionário aplicado e validado em 24.10.2016 junto à Administração (PT02).

Possíveis Causas:

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

Possíveis Efeitos:

- Baixa qualidade do serviço ofertado (P);
- Ausência de incentivo do controle social (R).

Conclusão:

Por se tratar de impropriedade relativa à inexistência de meios de controle, resultando em descumprimento da Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO (Controles internos adequados e Princípio da Aderência a Diretrizes e Normas), em observância ao disposto no art. 62, inciso II, do RI TCE-RO, portanto, compete propor ao relator que determine à Administração a adoção de medidas necessárias, de modo a sanar a impropriedade e prevenir a ocorrência de outras semelhantes.

Proposta de encaminhamento:

Determinar à Administração Pública Municipal, com fundamento no art. 42 da Lei Complementar nº 154/1996 c/c art. 62, inciso II, do RI TCE-RO, que institua, no prazo de 180(cento e oitenta) dias contados da notificação, rotinas de controle a realização de pesquisa de satisfação entre os usuários com a finalidade de avaliar a qualidade do serviço de transporte escolar e identificar oportunidade de melhorias; por estar em desacordo com Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO.

A15. Ausência de requisitos mínimos para formulação das propostas Situação encontrada:

O Termo de Referência/Projeto Básico/Edital não dispõe de mapa com as rotas/itinerários que permitam identificar claramente o itinerário, a quantidade de quilômetros, os requisitos dos veículos, quantidade de alunos, a necessidade de monitores e o tipo de pavimentação.

A situação tem impacto direto na formulação das propostas e na oportunidade de participação empresas interessadas à contratação, sendo o mapa do itinerário um dos requisitos mínimos para a adequada seleção dos prestadores de serviços de transporte escolar.

Critério de auditoria:

- Art. 3º, incisos I e III, da Lei Federal nº 10.520/02.

Evidências:

- Questionário aplicado e validado em 24.10.2016 junto à Administração (PT02);
- Análise dos requisitos e mapas do edital (PT08 – ReqMapaItinerários);
- Processo Administrativo nº 26/15 e Edital nº 001/2015

Possíveis Causas:

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

Possíveis Efeitos:

- Restrição à competitividade do certame (R);
- Aumento do risco da não obtenção da proposta mais vantajosa (P);
- Prejuízo ao princípio da isonomia (P);
- Possíveis danos ao erário (sobrepço) (P);
- Formalização de aditivos contratuais em razão da elaboração de propostas em desacordo com a realidade do serviço a ser prestado (P);
- Valor do contrato em desconformidade com o serviço prestado (P);

Acórdão APL-TC 00199/17 referente ao processo 04125/16
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

26 de 35



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

- Inadequação das condições dos veículos (R);
- Contratações que não atentem aos requisitos mínimos (P).

Conclusão:

Por se tratar de impropriedade meramente formal, resultando em descumprimento da Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO (Controles internos adequados e Princípio da Aderência a Diretrizes e Normas), portanto, em observância ao disposto no art. 62, inciso II, do RI TCE-RO, compete propor ao relator que determine à Administração a adoção de medidas necessárias, de modo a sanar a impropriedade e prevenir a ocorrência de outras semelhantes.

Proposta de encaminhamento:

Determinar à Administração Pública Municipal, com fundamento no art. 42 da Lei Complementar nº 154/1996 c/c art. 62, inciso II, do RI TCE-RO, que apresente no Termo de Referência/Projeto Básico/Edital todos os elementos/requisitos do objeto necessários à adequada formulação das propostas do serviço de transporte escolar, em especial, os mapas, devidamente georreferenciados, com as rotas/itinerários, contendo no mínimo: por itinerário, a quantidade de quilômetros, os requisitos dos veículos, a estimativa da quantidade de alunos, a necessidade de monitores e o tipo de pavimentação do itinerário; por estar em desacordo, o edital atual, com Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO.

A16. Inexistência de planilha de composição de custos para aferição do valor de referência
Situação encontrada:

Na apresentação dos preços de referência para o serviço de transporte escolar constante do Processo Administrativo nº 26/2015, não foi encontrada planilha para aferição da composição de custos, contendo (valor de referência), considerando os custos diretos e indiretos (Tipo e idade dos veículos/embarcações, depreciação, manutenção, remuneração do investimento, combustível, pessoal e encargos, taxas, tributos entre outros), apenas os valores unitários por km/itinerário.

Critério de auditoria:

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

Evidências:

- Questionário aplicado e validado em 24.10.2016 junto à Administração (PT02);
- Análise dos requisitos e mapas do edital (PT08 – ReqMapaItinerários);
- Processo Administrativo nº 26/15 e Edital nº 001/2015

Possíveis Causas:

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

Possíveis Efeitos:

- Ausência de parâmetro objetivo para julgamento das ofertas desconformes ou incompatíveis, e conseqüente declaração de inexequibilidade das propostas (P);
- Propostas com sobrepreço (P);
- Propostas com preços inexequíveis (P);
- Contrato executado com valores superfaturados (P);
- Contrato celebrado com valores inexequíveis, e conseqüentemente celebração de termos aditivos (P).

Conclusão:

Por se tratar de impropriedade referente à ausência de controle interno adequado, resultando em descumprimento da Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO (Controles internos adequados e Princípio da Aderência a Diretrizes e Normas), portanto, em observância ao disposto no art. 62, inciso II, do RI TCE-RO, compete propor ao relator que determine à Administração a adoção de medidas necessárias, de modo a sanar a impropriedade e prevenir a ocorrência de situações semelhantes.

Proposta de encaminhamento:

Acórdão APL-TC 00199/17 referente ao processo 04125/16
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

27 de 35



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

Determinar à Administração Pública Municipal, com fundamento no art. 42 da Lei Complementar nº 154/1996 c/c art. 62, inciso II, do RI TCE-RO, que: a) para o contrato vigente: requisite da(s) empresa(s) contratada(s) planilha de composição de custos para aferição do valor de referência dos serviços de transporte escolar, contendo no mínimo os seguintes requisitos: os custos diretos e indiretos (Tipo e idade dos veículos/embarcações, depreciação, manutenção, remuneração do investimento, combustível, pessoal e encargos, taxas, tributos entre outros), conforme as disposições do Art. 3º, III, da Lei Federal nº 10.520/02 c/c arts. 7º, § 2º, II, e 40, § 2º, II da Lei Federal nº 8.666/93 e; b) para as contratações vindouras: inclua no Edital ou Termo de Referência modelo de planilha de composição detalhada de custos; por estar em desacordo, o edital atual, com art. 3º, III, da Lei Federal nº 10.520/02 c/c arts. 7º, § 2º, II, e 40, § 2º, II da Lei Federal nº 8.666/93.

A17. Ausência de previsão no edital dos requisitos para os condutores e os monitores
Situação encontrada:

O Termo de Referência/Projeto Básico, assim como o Edital não definiram todos os requisitos acerca das competências/exigências mínimas dos condutores e monitores do serviço de transporte escolar na forma do Código de Trânsito Brasileiro e Resolução do Conselho Nacional de Trânsito, em especial os requisitos previstos nos artigos 138, V e 329 ambos do CTB.

Critério de auditoria:

- Artigos 138, inciso V e art. 329, ambos, da Lei Federal nº 9.503/1997 – Código de Trânsito Brasileiro (CTB).

Evidências:

- Questionário aplicado e validado em 24.10.2016 junto à Administração (PT02);
- Processo Administrativo nº 26/2015;
- Edital nº 001/2015.

Possíveis Causas:

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

Possíveis Efeitos:

- Aumento do risco à segurança dos alunos transportados, visto que a ausência de certidão

criminal pode implicar no convívio de ex-condenados por crimes sexuais com as crianças atendidas pelo transporte escolar (R);

- Condutores e Monitores sem a qualificação adequada para prestação do serviço (R);
- Baixa qualidade do serviço prestado (P);
- Contratações que não atentem aos requisitos mínimos (R).

Conclusão:

Por se tratar de impropriedade meramente formal, resultando em descumprimento da Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO (Controles internos adequados e Princípio da Aderência a Diretrizes e Normas), portanto, em observância ao disposto no art. 62, inciso II, do RI TCE-RO, compete propor ao relator que determine à Administração a adoção de medidas necessárias, de modo a sanar a impropriedade e prevenir a ocorrência de outras semelhantes.

Proposta de encaminhamento:

Determinar à Administração Pública Municipal, com fundamento no art. 42 da Lei Complementar nº 154/1996 c/c art. 62, inciso II, do RI TCE-RO, que apresente, no momento de realização de novo certame de prestação de serviços de transporte escolar, no Edital ou Termo de Referência os requisitos, de forma detalhada, dos condutores e monitores do transporte escolar, conforme as disposições do Código de Trânsito Brasileiro (CTB), art. 138, I, II, IV e V; art. 139; art. 145, IV; art. 329; e Resolução CONTRAN n.º 168-04 e 205-06; por estar em desacordo com Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO.

Acórdão APL-TC 00199/17 referente ao processo 04125/16
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

28 de 35



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

A18. Não cumprimento dos requisitos do Edital/Termo de Referência na identificação do condutor.

Situação encontrada:

Descumprimento de exigência do edital quanto à identificação do condutor da empresa contratada. O pai do aluno usuário do transporte escolar, por questão de segurança, tem o direito de identificar a pessoa do condutor do transporte, aumentando o controle social. Ausência da relação de alunos e dos itinerários realizados por veículo da frota própria e da terceirizada.

Critério de auditoria:

- Princípio da eficiência da administração pública, art. 37 da CF/188; e
- Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO;
- Item 11.13 do Termo de Referência do Processo Administrativo nº 26/2015.

Evidências:

- PT14 – Inspeção de Veículos;
- Processo Administrativo nº 26/15 e Edital nº 001/2015.

Possíveis Causas:

- Controles internos ineficientes;
- Normas inadequadas ou inexistentes;
- Negligência ou descuido.

Possíveis Efeitos:

- Risco aos usuários do transporte escolar (P);
- Descumprimento às exigências do edital (R).

Conclusão:

Por se tratar de impropriedade meramente formal, resultando em descumprimento da Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO (Controles internos adequados e Princípio da Aderência a Diretrizes e Normas), portanto, em observância ao disposto no art. 62, inciso II, do RI TCE-RO, compete propor ao relator que determine à Administração a adoção de medidas necessárias, de modo a sanar a impropriedade e prevenir a ocorrência de outras semelhantes.

Proposta de encaminhamento:

Determinar à Administração Pública Municipal, com fundamento no art. 42 da Lei Complementar nº 154/1996 c/c art. 62, inciso II, do RI TCE-RO, que implante, no prazo de 180(cento e oitenta dias), ferramentas de controles periódicos mitigando o risco de descumprimento das exigências previstas no Termo de Referência/Edital; por estar em desacordo com Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO.

A19. Veículos trafegando em descumprimento aos requisitos de segurança do transporte escolar e em condições inadequadas.

Situação encontrada:

Veículos trafegando sem identificação interna da saída de emergência, sem o uso do tacógrafo, sem estepe e/ou macaco hidráulico.

Aproximadamente 46% (quarenta e seis por cento) dos alunos pesquisados declararam ter faltado à aula pelo menos uma vez no mês em decorrência de problemas com o transporte escolar. 23% (vinte e três por cento) declararam ter presenciado quebra de veículos ao longo do trajeto. Embora tais indicadores estejam abaixo da média comparada aos demais municípios do Estado de Rondônia, representa foco de atenção quanto à necessidade da existência de veículo reserva para atendimento dos alunos quando da ocorrência de quebras ou panes.

Perto de 81% (oitenta e um por cento) dos alunos pesquisados declararam não usar cinto de segurança. Isto denota a necessidade da contratação de monitores para o transporte escolar, que além de assegurar o uso do cinto de segurança poderão auxiliar os alunos e os motoristas na rotina diária do transporte escolar.

Critério de auditoria:

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

Evidências:

Acórdão APL-TC 00199/17 referente ao processo 04125/16
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

29 de 35



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

- PT 14 - Insp Veículos dos veículos com placas: NCF 6073, KZY 1245, NCF 6053 e NDF 7165;

- Anexo de Fotos;

- PT 17 EntAlunos e Tabulação do PT17 (Anexo III);

- Anexo de fotos (Anexo I).

Possíveis Causas:

- Controles internos ineficientes;

- Normas inadequadas ou inexistentes;

- Negligência ou descuido.

Possíveis Efeitos:

- Risco aos usuários do transporte escolar (R);

- Descumprimento das normas de trânsito (R).

Conclusão:

Por se tratar de impropriedade relativa à ineficiência ou inexistência dos controles internos do órgão gestor, resultando em descumprimento da Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO (Controles internos adequados e Princípio da Aderência a Diretrizes e Normas), portanto, em observância ao disposto no art. 62, inciso II, do RI TCE-RO, compete propor ao relator que determine à Administração a adoção de medidas necessárias, de modo a sanar a impropriedade e prevenir a ocorrência de outras semelhantes.

Proposta de encaminhamento:

Determinar à Administração Pública Municipal, com fundamento no art. 42 da Lei Complementar nº 154/1996 c/c art. 62, inciso II, do RI TCE-RO, que implante, no prazo de 180 (cento e oitenta dias), ferramentas de controles periódicos que mitiguem o risco de descumprimento das exigências, bem como que efetive as sanções contratuais quando da identificação de descumprimento por parte das empresas contratadas; por estar em desacordo com Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO.

3. CONCLUSÃO

De forma geral o serviço de transporte escolar no Município de Castanheiras é prestado a contento, não foi identificada, além dos achados descritos acima, qualquer irregularidade gravíssima que constitua risco real e imediato à segurança dos alunos transportados ou que requeira a interrupção imediata da prestação do serviço.

Os controles internos constituídos não são suficientes e adequados para garantir a prestação contínua e de qualidade do serviço de transporte escolar, principalmente, no caso de alternância da atual equipe de gestão, considerando-se que não existem instrumentos normativos que regulem a atividade de transporte escolar no âmbito municipal ou que prevejam os requisitos de implantação, gestão e fiscalização da contratação, também não dispõe, a municipalidade, de ferramentas de planejamento, que justifiquem a atual forma de prestação do serviço (misto).

A contratação da empresa terceirizada, com exceção dos achados identificados, seguiu a legislação vigente (CTB e Lei 8666/93).

As condições dos serviços de transporte escolar ofertados, à exceção de ausência de estepes e macaco hidráulico em seis veículos inspecionados⁵ (que pode comprometer pontualmente a prestação do serviço), estão de acordo com a legislação vigente (CTB e Lei 8666/93).

Devido às condições das estradas pelas quais transitam os veículos necessitam de constantes limpezas internas. Todos, frota própria e particular, encontravam-se em condições mínimas de uso no momento da inspeção.

Deste modo, com base nas evidências e constatações colhidas em auditoria, podemos concluir que:

a) o ambiente de controle interno, ainda desregulamentado e realizado de forma empírica, necessita das seguintes melhorias:

I. Planejamento que fundamente a escolha da forma mista (frota própria e terceirizada) de prestação do serviço de transporte escolar (Achado A1);



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

II. Norma que discipline o cumprimento da legislação de trânsito no âmbito municipal, inclusive com exigências específicas às necessidades do Município, se necessário (Achados A2 e A20);

III. Normas que disciplinem: a política de aquisição e substituição dos veículos e dos equipamentos destes (pneu, bancos, peças de motor, entre outros); a contratação e o atendimento das demandas de transporte escolar; as atribuições de fiscal e de gestor do contrato do serviço de transporte escolar (Achados A5, A6, A7, A8 e A12);

IV. Estrutura especializada na gestão e controle do serviço de transporte escolar com a implantação de processos sistematizados que auxiliem no seu gerenciamento, bem como identifique a satisfação dos usuários (Achados A3, A4, A9, A10, A11 e A14).

b) o Termo de Referência, Edital e Contratos objeto do serviço de transporte escolar asseguram razoavelmente a efetiva prestação do serviço, no entanto, necessitam dos seguintes ajustes:

I. Inclusão de mapas com as rotas contratadas, quantidade prevista de alunos transportados e o tipo de pavimentação de cada trecho (Achado A15);

II. Inclusão de todos os requisitos dos condutores e monitores se for o caso, na forma prevista nos artigos 138, V e 329 ambos do CTB (Achado A17);

III. Inclusão de planilha de custos modelo, que deverá ser exigida dos licitantes no momento da análise da proposta mais vantajosa (Achados A16 e A18).

Com a implantação das melhorias propostas espera-se que o ambiente normativo e de controle interno da gestão municipal do transporte escolar possa parametrizar o serviço prevenir e detectar qualquer problema em sua execução, atendendo de forma mais eficiente e planejada a comunidade usuária.

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 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) e art. 174;

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

4.1.3 que, no prazo de 180 dias contados da notificação, regule/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);

4.1.4 que, no prazo de 180 dias contados da notificação, defina em ato apropriado as políticas de aquisição, substituição e manutenção (preventiva e corretiva) dos veículos do transporte escolar e seus equipamentos (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);

4.1.5 que, no prazo de 180 dias contados da notificação, estabeleça em ato apropriado as diretrizes para o atendimento das demandas de contratação do transporte escolar, em



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

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 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;

4.1.7 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/embarcação; Comprovante atualizado de certificado de inspeção semestral do DETRAN; histórico de acompanhamento das exigências contratuais; e histórico de ocorrências;

4.1.8 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 condutores e monitores 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 (Ex.: Cópia de GEFIP do mês anterior); Certificado que comprove aprovação em curso especializado e em curso de treinamento de prática veicular em situação de risco e transporte escolar, nos termos de regulamentação do CONTRAN (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; 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;

4.1.9 que, no prazo de 180 dias contados da notificação, apresente 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 do transporte escolar, faixa etária e requisitos para atendimentos dos alunos, quantidade horas máximas permitida entre o deslocamento do aluno à escola, pontos de retirada dos alunos (requisitos e quantidade máxima de quilômetros entre a residência e o ponto de retirada do aluno);

4.1.10 que, no prazo de 180 dias contados da notificação, institua 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;

4.1.11 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;

4.1.12 que implante, no prazo de 180 (cento e oitenta dias), ferramentas de controles periódicos que mitiguem o risco de descumprimento das exigências, bem como que efetive as sanções contratuais quando da identificação de descumprimento por parte das empresas contratadas;

4.2 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 realizar contratações de acordo o requisitos adequados para assegurar a prestação dos serviços de transporte escolar com qualidade e segurança:

4.2.1 a apresentação no Termo de Referência/Projeto Básico/Edital todos os elementos/requisitos do objeto necessários para possibilitar formulação adequada das propostas do serviço de transporte escolar, em especial, os mapas com as rotas/itinerários,

Acórdão APL-TC 00199/17 referente ao processo 04125/16
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

32 de 35



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

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

4.2.2a apresentação no Termo de Referência/Projeto Básico/Edital todos os requisitos para condutores e monitores necessários para possibilitar fiscalização/habilitação adequada do serviço de transporte escolar, complementando os requisitos identificados no edital 30/2016 com os seguintes: a) 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; b) Certidão negativa (atualizada/validade) do registro de distribuição criminal relativamente aos crimes de homicídio, roubo, estupro e corrupção de menores, renovável a cada cinco anos, junto ao órgão responsável pela respectiva concessão ou autorização;

4.3 Recomendar à Administração, no prazo de 12(doze) meses contados da notificação, adquira/implante sistema informatizado (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 (Sistema de Posicionamento Global), em atendimento as disposições da Constituição Federal, Art. 37, caput (Princípio da eficiência, e economicidade); e Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO, Art. 2º, II;

4.4 Determinar à Administração do Município de Castanheiras, 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;

4.5 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;

4.6 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;

4.7 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;

4.8 Dar ciência à Prefeitura Municipal de Castanheiras, encaminhando-lhe cópia da Decisão e Relatório da Auditoria;

4.9 Arquivar o processo depois de cumpridos os trâmites regimentais.

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).

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.

Acórdão APL-TC 00199/17 referente ao processo 04125/16
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

33 de 35



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

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.

Por todo o exposto, convergindo parcialmente com o Corpo Técnico e com o opinativo ministerial, submeto à apreciação do 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 ao atual Chefe do Poder Executivo do Município de Castanheiras, Alcides Zacarias Sobrinho, 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 ao Chefe do Poder Executivo do Município de Castanheiras, Alcides Zacarias Sobrinho, 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.



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

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 Castanheiras para o biênio 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, ao atual Chefe do Poder Executivo de Castanheiras, Alcides Zacarias Sobrinho, para que atue em face dos comandos dos itens II e III, bem como ao Presidente da Câmara Legislativa do Município de Castanheiras 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.

Em 4 de Maio de 2017



EDILSON DE SOUSA SILVA
PRESIDENTE



PAULO CURI NETO
RELATOR