



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

PROCESSO N. : 4.156/2016-TCE/RO.
UNIDADE : Prefeitura do Município de Nova Mamoré-RO.
ASSUNTO : Relatório de Levantamento de Informações - Transporte Escolar do Município de Nova Mamoré-RO.
RESPONSÁVEL : Claudionor Leme da Rocha, CPF n. 579.463.102-34, Prefeito Municipal.
RELATOR : Conselheiro WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA.
SESSÃO : 10ª Sessão Ordinária – Tribunal Pleno – de 22 de junho de 2017.

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

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

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

3. No caso dos autos, a Unidade Técnica identificou os seguintes achados de auditoria: **i)** Ausência de estudos preliminares que fundamente a escolha da forma de execução Mista do transporte escolar; **ii)** Falta de normatização que discipline o cumprimento da legislação de trânsito no âmbito da circunscrição do Município; **iii)** Ausência de *software* que auxilie no gerenciamento do serviço de transporte escolar; **iv)** Ausência de planejamento estruturado que permita à aquisição e substituição dos veículos e equipamentos; **v)** Falta de normatização que discipline política de aquisição e substituição dos veículos; **vi)** Ausência de normatização/orientação que discipline as rotinas de substituição de equipamentos dos veículos do transporte escolar (pneu, bancos, motores, entre outros equipamentos); **vii)** Inexistência normatização/orientação que discipline a contratação das demandas de transporte escolar; **viii)** Ausência de normatização/orientação que discipline a fiscalização do serviço de transporte escolar; **ix)** Ausência de normatização/orientação das atribuições do gestor do contrato dos serviços de transporte escolar; **x)** Ausência de Controle individualizado eficiente dos prestadores de serviços; **xi)** Ausência de Controle eficiente individualizado dos veículos de transporte escolar; **xii)** Inexistência de controle individualizado dos condutores e monitores do transporte escolar; **xiii)** Inexistência de normatização/orientação do atendimento das demandas de

Acórdão APL-TC 00281/17 referente ao processo 04156/16

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326 www.tce.ro.gov.br

1 de 29



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

transporte escolar; **xiv)** Ausência de controle dos itinerários; **xv)** Inexistência de avaliação de controle de qualidade do serviço ofertado; **xvi)** Ausência de requisitos mínimos para formulação das propostas; **xvii)** Inexistência de planilha de composição de custos para aferição do valor de referência; **xviii)** Inexistência de previsão no Edital dos requisitos quanto à composição do valor unitário do quilômetro; **xix)** Ausência de previsão no edital acerca de possíveis prorrogações do contrato; **xx)** Veículos em más condições de conservação e higiene; **xxi)** Veículos sem requisitos de segurança suficientes e adequados para o transporte escolar; **xxii)** Veículos sem autorização e/ou vencida para transporte coletivo de escolares; **xxiii)** Índícios de itinerários com superlotação; **xxiv)** Caronas nos veículos escolares.

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

5. Determinou-se a instauração de novo Processo, com o fim ser realizado o monitoramento das determinações e recomendações proferidas neste *Decisum*.

6. Auditoria de Conformidade, convertida em Relatório de Levantamento de Informações. Determinações. Recomendações. Arquivamento.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, que tratam de auditoria de conformidade, convertida em relatório de levantamento de informações, no serviço de transporte escolar do Município de Nova Mamoré-RO, como tudo dos autos consta.

ACORDAM os Senhores Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, em consonância com o Voto do Relator, Conselheiro WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA, por unanimidade de votos, em:

I – DETERMINAR ao Chefe do Poder Executivo de Nova Mamoré-RO, **Excelentíssimo Senhor Claudionor Leme da Rocha**, CPF n. 579.463.102-34, ou a quem o substitua na forma prevista em lei, que, sob pena de aplicação das sanções legais, comprove perante este Tribunal de Contas o cumprimento das determinações e das recomendações na forma e nos prazos indicados no Parecer da Comissão de Auditoria;

II – FACULTAR ao Chefe do Poder Executivo de Nova Mamoré-RO, **Excelentíssimo Senhor Claudionor Leme da Rocha**, CPF n. 579.463.102-34, ou a quem o substitua na forma prevista em lei, que apresente, no prazo de 90 dias, fundamentada justificativa quanto a não adoção e/ou execução de medidas alternativas em relação a quaisquer das recomendações enumeradas no parecer técnico; e, neste mesmo prazo, encaminhe planejamento quanto às ações alternativas de que



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

eventualmente se valerá para elidir os achados de auditoria que resultaram nestas recomendações, com o respectivo prazo para cumprimento, a ser monitorado por este Tribunal de Contas;

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

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

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

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

VII – DAR CIÊNCIA deste Acórdão, por ofício, ao atual Chefe do Poder Executivo de Nova Mamoré-RO, **Excelentíssimo Senhor Claudionor Leme da Rocha**, CPF n. 579.463.102-34, para que atue em face dos comandos dos itens I e II, bem como ao Presidente da Câmara Legislativa do Município de Nova Mamoré-RO e à Promotoria de Justiça do Ministério Público do Estado de Rondônia, em cuja comarca se insere o Município auditado, para que tomem ciência dos fatos, a todos encaminhando cópia do relatório técnico e deste Acórdão;

VIII - PUBLICAR na forma regimental;

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

Participaram do julgamento os Senhores Conselheiros JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO, VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA, FRANCISCO CARVALHO DA SILVA, PAULO CURI NETO, WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA(Relator) e BENEDITO ANTÔNIO ALVES; o Conselheiro Presidente EDILSON DE



Proc.: 04156/16

Fls.: _____

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

SOUSA SILVA; o Procurador-Geral do Ministério Público de Contas ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS.

Porto Velho/RO, 22 de junho de 2017.

(assinado eletronicamente)

WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA
Conselheiro Relator
Mat. 456

(assinado eletronicamente)

EDILSON DE SOUSA SILVA
Conselheiro Presidente
Mat. 299



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

PROCESSO N. : 4.156/2016-TCE/RO.
UNIDADE : Prefeitura do Município de Nova Mamoré-RO.
ASSUNTO : Relatório de Levantamento de Informações - Transporte Escolar do Município de Nova Mamoré-RO.
RESPONSÁVEL : - **Claudionor Leme da Rocha**, CPF n. 579.463.102-34, Prefeito Municipal.
RELATOR : **Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra**.
SESSÃO : 10ª Sessão Ordinária – Tribunal Pleno – de 22 de junho de 2017.

I – DO RELATÓRIO

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

2. O Corpo Instrutivo elaborou o Relatório de Auditoria (ID 385812, às págs. ns. 90 a 121).

3. Por meio do Despacho (ID 400033, às págs. 138 a 140), esta Relatoria assim decidiu:

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

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

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

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

4. Na sequência, foram avocados os vertentes (ID 412786, às págs. 90 a 121) autos para esta Relatoria, em razão da padronização dos procedimentos a serem adotados nos processos deflagrados para fiscalizar o serviço de transporte escolar, conforme entendimento consignado no item I do Acórdão n. 39/2017-Pleno, proferido nos autos do Processo n. 4.175/2016-TCE/RO.

5. Instado a se manifestar, o Ministério Público de Contas (MPC) manifestou (ID 439635, às págs. ns. 150 a 156) pelo cumprimento dos objetivos da auditoria e, assim, opinou pela determinação de se aguardar o transcurso do prazo processual concedido ao gestor, com o seu respectivo acompanhamento, de modo que, na hipótese de o Gestor encaminhar novos documentos tendentes a demonstrar o cumprimento das medidas corretivas adotadas na Municipalidade, que sejam os autos encaminhados para a Secretaria-Geral de Controle Externo, com a posterior remessa dos autos para aquele Órgão Ministerial.

6. Os autos dos processos estão conclusos neste Gabinete.

7. É o relatório.



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

II – DO VOTO

CONSELHEIRO WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA.

II.1 – Da Auditoria de Conformidade realizada no Transporte Escolar do Município de Nova Mamoré-RO

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

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

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

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

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

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

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

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

12. Diante desse diapasão, é oportuno registrar que o Direito à Educação, consubstanciado no patrimônio jurídico mínimo (mínimo existencial), consectário da Dignidade da Pessoa Humana (art. 1º, inc. III, CF), é um meio idôneo para se construir uma sociedade livre, justa e solidária, de modo a garantir o desenvolvimento nacional, bem como erradicar a pobreza e a marginalização e as desigualdades sociais e regionais, promovendo-se, dessa maneira, a satisfação do bem comum, os quais são objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, consoante preceito normativo-constitucional, inserido no art. 2º, *caput*, da Constituição Federal.



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

13. Esse direito prestacional, dotado de força normativa e vinculante, segundo o *status* positivo da Teoria dos Quatro *Status* de Georg Jellinek¹ (*status* passivo, *status* ativo, *status* negativo, *status* positivo), representa um direito subjetivo de os indivíduos exigirem em face do Estado a prestação positiva desse importantíssimo serviço público essencial em seu favor.

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

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

CAPÍTULO III

DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS

Artigo 26. Desenvolvimento progressivo

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

16. É oportuno recordar, por prevalente, que, em razão da teoria do duplo estatuto, o Supremo Tribunal Federal (STF) confere aos Tratados Internacionais de Direitos Humanos, que não foram incorporados pelo procedimento especial previsto no § 3º do art. 5º da Constituição Federal, o *status* normativo supralegal e infraconstitucional².

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

² DIREITO PROCESSUAL. HABEAS CORPUS. PRISÃO CIVIL DO DEPOSITÁRIO INFIEL. PACTO DE SÃO JOSÉ DA COSTA RICA. ALTERAÇÃO DE ORIENTAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA DO STF. CONCESSÃO DA ORDEM. 1. A matéria em julgamento neste habeas corpus envolve a temática da (in)admissibilidade da prisão civil do depositário infiel no ordenamento jurídico brasileiro no período posterior ao ingresso do Pacto de São José da Costa Rica no direito nacional. 2. O julgamento impugnado via o presente habeas corpus encampou orientação jurisprudencial pacificada, inclusive no STF, no sentido da existência de depósito irregular de bens fungíveis, seja por origem voluntária (contratual) ou por fonte judicial (decisão que nomeia depositário de bens penhorados). Esta Corte já considerou que "o depositário de bens penhorados, ainda que fungíveis, responde pela guarda e se sujeita a ação de depósito" (HC nº 73.058/SP, rel. Min. Maurício Corrêa, 2ª Turma, DJ de 10.05.1996). Neste mesmo sentido: HC 71.097/PR, rel.

Acórdão APL-TC 00281/17 referente ao processo 04156/16



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

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

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

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

(...)

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

(...)

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

19. Muito embora o entendimento do *Parquet* de Contas seja no sentido de que o presente feito se trata, na essência, de Auditoria de Conformidade, porquanto inexistente suporte normativo-jurídico para reconhecer o “levantamento de informações” como categoria autônoma de processo, o Tribunal Pleno desta Egrégia Corte de Contas, por meio do item I do Acórdão n. 39/2017-Pleno, proferido nos autos do Processo n. 4.175/2016-TCE/RO, uniformizou, de forma unânime, a padronização dos procedimentos a serem adotados nos processos, com idêntico a este objeto, dentre outros comandos normativos consignados, no sentido de ser considerado como relatório de levantamento de informações, razão pela qual há se adotar, na espécie, o mesmo procedimento.

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

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

Acórdão APL-TC 00281/17 referente ao processo 04156/16

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326 www.tce.ro.gov.br

8 de 29



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

- Ausência de estudos preliminares que fundamente a escolha da forma de execução Mista do transporte escolar;
- Falta de normatização que discipline o cumprimento da legislação de trânsito no âmbito da circunscrição do município;
- Ausência de software que auxilie no gerenciamento do serviço de transporte escolar;
- Ausência de planejamento estruturado que permita à aquisição e substituição dos veículos e equipamentos;
- Falta de normatização que discipline política de aquisição e substituição dos veículos;
- Ausência de normatização/orientação que discipline as rotinas de substituição de equipamentos dos veículos do transporte escolar (pneu, bancos, motores, entre outros equipamentos);
- Inexistência normatização/orientação que discipline a contratação das demandas de transporte escolar;
- Ausência de normatização/orientação que discipline a fiscalização do serviço de transporte escolar;
- Ausência de normatização/orientação das atribuições do gestor do contrato dos serviços de transporte escolar;
- Ausência de Controle individualizado eficiente dos prestadores de serviços;
- Ausência de Controle eficiente individualizado dos veículos de transporte escolar;
- Inexistência de controle individualizado dos condutores e monitores do transporte escolar;
- Inexistência de normatização/orientação do atendimento das demandas de transporte escolar;
- Ausência de controle dos itinerários;
- Inexistência de avaliação de controle de qualidade do serviço ofertado;
- Ausência de requisitos mínimos para formulação das propostas;
- Inexistência de planilha de composição de custos para aferição do valor de referência;
- Inexistência de previsão no Edital dos requisitos quanto à composição do valor unitário do quilômetro;
- Ausência de previsão no edital acerca de possíveis prorrogações do contrato;
- Veículos em más condições de conservação e higiene;
- Veículos sem requisitos de segurança suficientes e adequados para o transporte escolar;
- Veículos sem autorização e/ou vencida para transporte coletivo de escolares;
- Índícios de itinerários com superlotação;
- Caronas nos veículos escolares.

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

³ Lei 9.784/1996 - Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando: (...) § 1o **A motivação** deve ser explícita, clara e congruente, **podendo consistir em** Acórdão APL-TC 00281/17 referente ao processo 04156/16



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

2. ACHADOS DE AUDITORIA

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

Situação encontrada:

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

Importante mencionar que na validação do questionário, realizada em 24.10.2016, os gestores da SEMED afirmaram que havia realizado tal estudo. Todavia, ao solicitar cópia do documento que comprovasse a realização do estudo, para confirmação formal, verificou-se que formalmente o estudo em questão não foi de fato realizado.

Critério de auditoria

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

Evidências

Dados obtidos no PT 02, corroborados na reunião de validação do questionário (Apêndice) e no exame documental relativo ao processo administrativo nº 195/SEMED/2015.

Possíveis Causas

- Deficiência no sistema de planejamento e controle do órgão;
- Falha nas rotinas de controle interno;
- Imperícia dos responsáveis.

Possíveis efeitos

- Aumento do risco de escolha inadequada para realidade do município (Efeito Potencial);
- Ineficiência do serviço (Efeito Potencial);
- Custos superiores à realidade da Administração (Efeito Potencial);
- Falta de estrutura adequada para prestação do serviço (Efeito Potencial).

Conclusão

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

Assim, sugerimos a realização de determinação à Administração.

Proposta de encaminhamento

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

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

Situação encontrada:

O município não dispõe de normativo que discipline o cumprimento da legislação de trânsito no âmbito da sua circunscrição, conforme disposto nos arts. 24 c/c 136 a 139 do Código de Trânsito Brasileiro.

declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato. (Grifou-se)

⁴ ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. SERVIDORES PÚBLICOS ESTADUAIS. ATO ANULATÓRIO DA INVESTIDURA. ART. 54 DA LEI Nº 9.784/1999. ESTADOS-MEMBROS. APLICAÇÃO SUBSIDIÁRIA. PRAZO DECADENCIAL.SUSPENSÃO. INTERRUPTÃO. NÃO OCORRÊNCIA. TERMO INICIAL. VIGÊNCIA DA LEI. DECADÊNCIA CONFIGURADA. 1. **A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é assente no sentido de que a Lei nº 9.784/1999 pode ser aplicada de forma subsidiária no âmbito dos Estados-Membros, se ausente lei própria regulando o processo administrativo no âmbito local**, o que se verifica no caso do Estado do Rio de Janeiro². (STJ - REsp: 1103105 RJ 2008/0273869-6, Relator: Ministro OG FERNANDES, Data de Julgamento: 03/05/2012, T6 - SEXTA TURMA, Data de Publicação: DJe 16/05/2012). (Grifou-se)



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

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; e
- Código de Trânsito Brasileiro (Lei nº 9.503/1997), Art. 24.

Evidências

Dados obtidos no PT 02, corroborados na reunião de validação do questionário - Apêndice.

Possíveis Causas

Ausência de conhecimento técnico dos responsáveis;

Possíveis efeitos

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

Conclusão

Sugerimos a realização de recomendação à Administração.

Proposta de encaminhamento

Recomendar à Administração que apresente projeto de lei ao Legislativo com a finalidade de regulamentar a fiscalização de trânsito no âmbito da circunscrição do município conforme previsão nos arts. 21 e 24 c/c 136 a 139 da Lei nº 9.503/1997 (Código de Trânsito Brasileiro).

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

Situação encontrada

O município não possui software (sistema informatizado) para auxiliar no gerenciamento do serviço de transporte escolar.

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

Dados obtidos no PT 02, corroborados na reunião de validação do questionário - Apêndice.

Possíveis Causas

Ausência de conhecimento técnico dos responsáveis.

Possíveis efeitos

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

Conclusão

A situação demonstra falha na estrutura de controles internos, cuja consequência afeta diretamente o fornecimento do serviço de transporte escolar e a sua qualidade. Assim, sugerimos a realização de recomendação à Administração para a adoção de práticas que possam auxiliar/melhorarem na execução dos procedimentos e controles.

Proposta de encaminhamento

Recomendar à Administração que adquira/implemente sistema (software) para auxiliar no gerenciamento do serviço de transporte escolar, em especial, quanto ao acompanhamento dos transportes escolar por meio de sistema de monitoramento de GPS (identificação de informações geográficas por meio de sistema de referência ligado a Terra, em particular com utilização de geoposicionamento por satélite).

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

Situação encontrada:

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

Acórdão APL-TC 00281/17 referente ao processo 04156/16

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326 www.tce.ro.gov.br

11 de 29



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

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

Critério de auditoria

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

Evidências

Dados obtidos no PT 02, corroborados na reunião de validação do questionário.

Possíveis Causas

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

Possíveis efeitos

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

Conclusão

A situação evidencia falha na estrutura de planejamento e controles internos, cuja consequência afeta diretamente a qualidade e segurança dos serviços ofertados. Opina-se pela realização de determinação à Administração no sentido de saná-las e/ou não ocorrer situações semelhantes futuras.

Proposta de encaminhamento

Determinar à Administração que, no prazo de 180 dias contados da notificação, estabeleça em ato apropriado o planejamento do Transporte Escolar de forma estruturada e de acordo com as diretrizes e políticas definidas pela Administração para aquisição e substituição dos veículos, contemplando o período de curto e longo prazo.

A5. Falta de normatização que discipline política de aquisição e substituição dos veículos

Situação encontrada:

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

A manutenção preventiva dos veículos é realizada somente no momento da vistoria junto ao Departamento de Trânsito do Estado de Rondônia.

Critério de auditoria

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

Evidências

Dados obtidos no PT 02, corroborados na reunião de validação do questionário - Apêndice.

Possíveis Causas

Ausência de conhecimento técnico. Possíveis efeitos

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

Acórdão APL-TC 00281/17 referente ao processo 04156/16

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326 www.tce.ro.gov.br



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

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

Conclusão

Opinamos pela realização de determinação à Administração.

Proposta de encaminhamento

Determinar à Administração que, no prazo de 180 dias contados da notificação, defina em ato apropriado as políticas de aquisição e substituição dos veículos, assim como as rotinas de substituição e manutenção dos equipamentos dos veículos e do transporte escolar (pneu, bancos, motores, entre outros equipamentos).

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

Situação encontrada:

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

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

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

Critério de auditoria

- Princípio do Planejamento;

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

Evidências

Dados obtidos no PT 02, corroborados na reunião de validação do questionário - Apêndice.

Possíveis

Causas Ausência de conhecimento técnico.

Possíveis efeitos

- Ausência de elemento que subsidiem o processo de planejamento da Administração (Efeito Real);

- Ineficiência no serviço (Efeito Real);

- Aumento do custo com manutenção e substituição de equipamentos (Efeito Real);

- Redução da vida útil dos veículos, em razão da ausência de manutenção preventiva; (Efeito Real)

- Elevação do risco de descontinuidade na prestação do serviço, por necessidade de manutenção ou reparos (Efeito Real);

- Inadequação das condições dos veículos (Efeito Potencial);

- Baixa qualidade do serviço ofertado (Efeito Real);

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

Conclusão

Opinamos pela realização de determinação à Administração.

Proposta de encaminhamento

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

A7. 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.

Acórdão APL-TC 00281/17 referente ao processo 04156/16

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326 www.tce.ro.gov.br

13 de 29



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

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

Critério de auditoria

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

Evidências

Dados obtidos no PT 02, corroborados na reunião de validação do questionário - Apêndice.

Possíveis Causas

Ausência de conhecimento técnico.

Possíveis efeitos

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

Conclusão

Sugerimos a realização de determinação à Administração.

Proposta de encaminhamento

Determinar à Administração 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 dos transportes escolar, faixa etária e requisitos para atendimentos dos alunos, quantidade horas máxima permitida entre o deslocamento da retirada do aluno e a escolar, pontos de retirada dos alunos (requisitos e quantidade máxima de quilômetros entre a residência e o ponto de retirada do aluno).

A8. Ausência de normatização/orientação que discipline a fiscalização do serviço de transporte escolar

Situação encontrada:

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

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

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

Critério de auditoria

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

Evidências

Dados obtidos no PT 02, corroborados na reunião de validação do questionário - Apêndice.

Possíveis Causas

Ausência de conhecimento técnico.

Possíveis efeitos

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

Conclusão

Sugerimos a realização de determinação à Administração.

Proposta de encaminhamento

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

Acórdão APL-TC 00281/17 referente ao processo 04156/16

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326 www.tce.ro.gov.br

14 de 29



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

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

Situação encontrada:

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

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

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

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

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

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

Outra situação importante é quanto a ausência de subordinação entre o fiscal e o gestor de contrato, a fim de evitar qualquer ingerência nas atividades de fiscalização.

Assim, como a escolha do fiscal deve recair sobre pessoa que tenha um conhecimento técnico suficiente do objeto que está sendo fiscalizado, pois falhas na fiscalização podem vir a alcançar o agente público que o nomeou, por culpa in eligendo.

São por estas e outras situações que se entende como extremamente relevantes, além da indicação formal por exigência (art. 67 da Lei 8.666/1993), a definição por meio de ato apropriado das competências, atribuições e, especialmente, das responsabilidades do gestor e fiscal de contrato para execução adequada e escorreta do serviço de transporte escolar.

Critério de auditoria

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

- Lei Federal nº 8.666/93, art. 67;

Evidências

Dados obtidos no PT 02, corroborados na reunião de validação do questionário - Apêndice.

Possíveis Causas

- Ausência de conhecimento técnico;

- Ausência de conhecimento pelo servidor designado pela Prefeitura para este fim, propiciando a falta de atuação.

Possíveis efeitos

- Aumento do risco de aplicação antieconômica (Efeito Potencial);

- Aumento dos custos (Efeito Potencial);

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

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

- Inadequação das condições dos veículos (Efeito Real);

- Baixa qualidade do serviço ofertado (Efeito Real);

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

Conclusão

Sugerimos a realização de determinação à Administração.

Proposta de encaminhamento

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

Acórdão APL-TC 00281/17 referente ao processo 04156/16

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326 www.tce.ro.gov.br

15 de 29



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

neste caso, que se faça menção no ato de designação a vinculação e reforço das competências, atribuições e responsabilidades definidas pela norma geral.

A10. Ausência de Controle individualizado eficiente dos prestadores de serviços

Situação encontrada:

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

Não dispondo dos seguintes requisitos:

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

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

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

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

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

Critério de auditoria

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

Evidências

- Dados obtidos no PT 02, corroborados na reunião de validação do questionário - Apêndice;
- PT03-ExDocEmpresas;
- Resposta da Administração (Ofício n. 124/SEMED/2016).

Possíveis Causas

- Ausência de conhecimento técnico;
- Inexistência de acompanhamento e fiscalização do gestor e fiscal de contratos. Possíveis efeitos
- Aumento do risco de aplicação antieconômica (Efeito Potencial);
- Aumento dos custos (Efeito Potencial);
- Aumento do risco de desvio na aplicação dos recursos (Efeito Potencial);
- Elevação do risco de descontinuidade na prestação do serviço (Efeito Potencial);
- Inadequação das condições dos veículos (Efeito Real);
- Baixa qualidade do serviço ofertado (Efeito Potencial);
- Risco a segurança dos alunos transportados (Efeito Potencial).

Conclusão

Sugerimos a realização de determinação à Administração.

Proposta de encaminhamento

Determinar à Administração que, no prazo de 90 dias contados da notificação, institua controle individualizado por meio de livros, fichas ou listagens eletrônicas que permitam a realização do acompanhamento e fiscalização dos 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.

A11. Ausência de Controle eficiente individualizado dos veículos de transporte escolar

Situação encontrada:

A Administração não dispõe de controle individualizado por meio de livros, fichas ou listagens eletrônicas que permitam a realização do acompanhamento e fiscalização dos veículos do

Acórdão APL-TC 00281/17 referente ao processo 04156/16

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326 www.tce.ro.gov.br



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

transporte escolar, há somente o comprovante do registro como veículo de passageiros ou misto utilitário, emitido pelo DETRAN (CRLV).

Não dispondo dos seguintes requisitos:

- a) Ficha de controle individualizada (Eletrônica ou Manual) (Tipo, Marca, Modelo, Ano, Empresa, ocorrências e histórico de vistorias);
- b) Comprovante atualizado de Autorização para transporte de escolares, com inscrição da lotação permitida;
- c) Comprovante atualizado de Certificado de inspeção semestral, para verificação de equipamentos obrigatórios e de segurança: tacógrafo, lanternas, cintos de segurança e outras exigências;
- d) Histórico de acompanhamento das exigências de vistoria e licenciamento do transporte;
- e) Histórico de ocorrência.

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

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

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

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

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

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

Critério de auditoria

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

Evidências

- Dados obtidos no PT 02, corroborados na reunião de validação do questionário - Apêndice;
- PT04 – ExDoc Veículos;
- Resposta da Administração (Ofício n. 124/SEMED/2016).

Possíveis Causas

- Ausência de conhecimento técnico;
- Inexistência de acompanhamento e fiscalização do gestor e fiscal de contratos.

Possíveis efeitos

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

Conclusão

Sugerimos a realização de determinação à Administração.

Proposta de encaminhamento

Determinar à Administração que, no prazo de 90 dias contados da notificação, institua controle individualizado por meio de livros, fichas ou listagens eletrônicas que permitam a realização do acompanhamento e fiscalização dos 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.

Acórdão APL-TC 00281/17 referente ao processo 04156/16

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326 www.tce.ro.gov.br



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

A12. Inexistência de controle individualizado dos condutores e monitores do transporte escolar

Situação encontrada:

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

Não dispondo dos seguintes requisitos:

- a) Ficha de controle individualizada (Eletrônica ou Manual) (contendo os dados pessoais, da empresa, ocorrências, histórico de atendimento das exigências e informações de capacitação);
- b) Cópia dos documentos pessoais (CPF; RG, CNH e Endereço);
- c) Documentação que comprove vínculo com a empresa contratada (Cópia da carteira de trabalho);
- d) Idade acima de 21 anos (Condutores dos Veículos e embarcações);
- e) Habilitação (CNH) Categoria D ou E (Condutores dos Veículos);
- f) Certificado que comprove aprovação em curso especializado, nos termos da regulamentação do CONTRAN e em curso de treinamento de prática veicular em situação de risco e transporte escolar, nos termos de regulamentação do CONTRAN (Condutores dos Veículos);
- g) Certidão negativa do DETRAN atualizada que comprove não ter cometido nenhuma infração grave ou gravíssima, ou ser reincidente em infrações médias durante os doze últimos meses. (Condutores dos Veículos);
- h) 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. (Condutores dos Veículos e embarcações);
- i) Histórico/controlado de acompanhamento das exigências.

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

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

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

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

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

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

Crítério de auditoria

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

Evidências

- Dados obtidos no PT 02, corroborados na reunião de validação do questionário - Apêndice;
- PT05 – ExDocCondutores;
- Resposta da Administração (Ofício n. 124/SEMED/2016).

Possíveis Causas

- Ausência de conhecimento técnico;
- Inexistência de acompanhamento e fiscalização do gestor e fiscal de contratos.

Possíveis efeitos

Acórdão APL-TC 00281/17 referente ao processo 04156/16

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326 www.tce.ro.gov.br

18 de 29



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

- Liquidação da despesa inadequada ou sem garantias suficientes (Efeito Real);
- Inadequação das condições dos condutores e monitores (Efeito Potencial);
- Baixa qualidade do serviço ofertado (Efeito Potencial);
- Risco a segurança dos alunos transportados (Efeito Potencial);
- Risco de responsabilização solidária do município por obrigações previdenciárias dos contratados (Efeito Potencial).

Conclusão

Sugerimos a realização de determinação à Administração.

Proposta de encaminhamento

Determinar à Administração que, no prazo de 90 dias contados da notificação, institua controle individualizado por meio de livros, fichas ou listagens eletrônicas que permitam a realização do acompanhamento e fiscalização dos condutores 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; Certificado que comprove aprovação em curso especializado, nos termos da regulamentação do CONTRAN e em curso de treinamento de prática veicular em situação de risco e transporte escolar, nos termos de regulamentação do CONTRAN (Condutores dos Veículos); Certidão negativa do DETRAN atualizada que comprove não ter cometido nenhuma infração grave ou gravíssima, ou ser reincidente em infrações médias durante os doze últimos meses. (Condutores dos Veículos); Certidão negativa (atualizada/validade) do registro de distribuição criminal relativamente aos crimes de homicídio, roubo, estupro e corrupção de menores; histórico de acompanhamento das exigências contratuais; e histórico de ocorrências.

A13. 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.

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

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

Critério de auditoria

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

Evidências

Dados obtidos no PT 02, corroborados na reunião de validação do questionário - Apêndice.

Possíveis Causas

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

Possíveis efeitos

- Ausência de elementos que subsidiem o processo de planejamento da Administração (Efeito Real);
- Baixa qualidade do serviço ofertado (Efeito Potencial);
- Ineficiência no serviço (Efeito Real);
- Subjetividade do atendimento das demandas e serviços ofertados (Efeito Real);
- Elevado risco de inadequação do planejamento do serviço e recursos necessários (Efeito Real).

Conclusão

Sugerimos a realização de determinação à Administração.

Proposta de encaminhamento

Acórdão APL-TC 00281/17 referente ao processo 04156/16

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326 www.tce.ro.gov.br



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

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

A14. Ausência de controle dos itinerários

Situação encontrada:

Administração não dispõe de controle 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.

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

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

- Dados obtidos no PT 02, corroborados na reunião de validação do questionário - Apêndice;
- PT07 – EntDiretores - Apêndice.

Possíveis Causas

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

Possíveis efeitos

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

Conclusão

Sugerimos a realização de determinação à Administração.

Proposta de encaminhamento

Determinar à Administração que, no prazo de 90 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.

A15. Inexistência de avaliação de controle de qualidade do serviço ofertado

Situação encontrada:

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

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

Critério de auditoria

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

Evidências

Dados obtidos no PT 02, corroborados na reunião de validação do questionário - Apêndice.

Possíveis Causas

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

Acórdão APL-TC 00281/17 referente ao processo 04156/16

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326 www.tce.ro.gov.br

20 de 29



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

- Inexistência de acompanhamento e fiscalização do gestor e fiscal do contrato.

Possíveis efeitos

- Aumento do risco de desvio na aplicação dos recursos (Efeito Potencial);
- Liquidação da despesa inadequada ou sem garantias suficientes (Efeito Real);
- Baixa qualidade do serviço ofertado (Efeito Potencial);
- Ausência de incentivo do controle social (Efeito Potencial).

Conclusão

Sugerimos a realização de determinação à Administração.

Proposta de encaminhamento

Determinar à Administração que, no prazo de 90 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.

A16. 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 os dias letivos, os requisitos dos veículos, a necessidade de monitores e o tipo de pavimentação.

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

Critério de auditoria

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

Evidências

Processo Licitatório (Processo Administrativo nº 195/SEMED/2015) - Edital nº 17/PMNM/2015.

Possíveis Causas

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

Possíveis efeitos

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

Conclusão

Sugerimos a realização de determinação à Administração.

Proposta de encaminhamento

Determinar à Administração que inclua nos futuros editais 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 com as rotas/itinerários, contendo no mínimo: os dias letivos, os requisitos dos veículos, a necessidade de monitores e o tipo de pavimentação, 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.

A17. Inexistência de planilha de composição de custos para aferição do valor de referência

Situação encontrada:

Há nos autos planilha de formação de preço sem, contudo, conter o balizamento concernente ao preço de referência, a 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).

Acórdão APL-TC 00281/17 referente ao processo 04156/16

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326 www.tce.ro.gov.br

21 de 29



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

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

Processo Licitatório (Processo Administrativo nº 195/SEMED/2015) - Edital nº 17/PMNM/2015.

Possíveis Causas

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

Possíveis efeitos

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

Conclusão

Sugerimos a realização de determinação à Administração.

Proposta de encaminhamento

Determinar à Administração que ao licitar os serviços de transporte escolar, elabore 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, 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.

A18. Inexistência de previsão no Edital dos requisitos quanto à composição do valor unitário do quilômetro

Situação encontrada:

O instrumento convocatório não dispõe de regra que defina que o valor unitário do quilômetro do item deve ser apresentado sem inclusão de qualquer encargo financeiro ou previsão inflacionária e que esteja incluindo, além do lucro, todas as despesas resultantes de impostos, taxas, tributos, frete e demais encargos, assim como todas as despesas diretas ou indiretas relacionadas com o integral fornecimento do objeto.

Critério de auditoria

Art. 7º, § 7º, da Lei 8.666/93. Evidências Processo Licitatório (Processo Administrativo nº 195/SEMED/2015) - Edital nº 17/PMNM/2015.

Possíveis Causas

- Falta de conhecimento técnico;
- Ausência de estrutura especializada do transporte escolar;
- Falha nas rotinas de controle interno. Possíveis efeitos
- Ausência de parâmetro objetivo para julgamento das ofertas desconformes ou incompatíveis, e consequente declaração de inexequibilidade das propostas (Efeito Real).
- Contrato celebrado com valores inexequíveis, e consequentemente celebração de termos aditivos (Efeito Real).

Conclusão

Sugerimos a realização de determinação à Administração.

Proposta de encaminhamento

Determinar à Administração que adote providências com vistas a incluir nos futuros editais de seleção da proposta de transporte escolar previsão de que o valor unitário do quilômetro do item das propostas deve ser apresentado sem inclusão de qualquer encargo financeiro ou previsão inflacionária e que esteja incluindo, além do lucro, todas as despesas resultantes de impostos, taxas, tributos e demais encargos, assim como todas as despesas diretas ou indiretas

Acórdão APL-TC 00281/17 referente ao processo 04156/16

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326 www.tce.ro.gov.br

22 de 29



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

relacionadas com a integral execução do objeto, visando atender as disposições do artigo 7º, § 7º, da Lei 8.666/93.

A19. Ausência de previsão no edital acerca de possíveis prorrogações do contrato

Situação encontrada:

O edital não dispõe que o contrato poderá ser prorrogado por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas à administração, limitado a 60 (sessenta) meses.

Critério de auditoria

Art. 57, II da Lei 8.666/93.

Evidências

Processo Licitatório (Processo Administrativo nº 195/SEMED/2015) - Edital nº 17/PMNM/2015.

Possíveis Causas

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

Possíveis efeitos

Aumento dos custos das propostas (Efeito Potencial).

Conclusão

Sugerimos a realização de determinação à Administração.

Proposta de encaminhamento

Determinar à Administração que adote providências com vistas a incluir nos futuros editais de transporte escolar previsão de forma expressa da possibilidade de prorrogações contratuais por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas à administração, limitado a 60 (sessenta) meses, em atendimento as disposições do artigo 57, II da Lei 8.666/93.

A20. Veículos em más condições de conservação e higiene

Situação encontrada:

Verificou-se em observação direta a existência de veículos da frota própria e da frota terceirizada em más condições de conservação, como ausência de assentos e encosto sem estofamento.

A má higienização também foi confirmada em entrevista realizada com os alunos usuários do serviço, os quais 31% responderam que a higienização é realizada raramente ou quase nunca.

A ausência de manutenção preventiva foi confirmada em entrevista realizada com os condutores dos veículos, os quais afirmaram que os veículos não passam por manutenção preventiva, causando constantes quebras durante o trajeto que tem como efeito ausência dos alunos à escola, sendo que 75% dos alunos entrevistado disseram que já faltaram à aula devido a problemas nos veículos.

Critério de auditoria

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

Evidências

- PT14 – Inspeção dos veículos;
- Registro fotográfico (itens 1.02, 1.04 e 1.08) - Apêndice;
- PT17 – Pesquisa de avaliação do transporte escolar - Apêndice;
- PT18 – Questionário com condutores de veículos - Apêndice.

Possíveis Causas

- Inexistência de planejamento para substituição da frota (Política de aquisição/ substituição/ manutenção), conforme questionário aplicado e validado (24.10.2016) junto à Administração (PT02);

- Inexistência de manutenção preventiva, a qual foi confirmada por meio de entrevista com condutores (PT-18);

- Ausência de exigências, no edital de contratação do transporte escolar, sobre a qualidade do serviço;

- Ausência/Inexistência de fiscalização dos contratos.

Acórdão APL-TC 00281/17 referente ao processo 04156/16

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326 www.tce.ro.gov.br



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

Possíveis efeitos

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

Conclusão

Sugerimos a realização de determinação à Administração.

Proposta de encaminhamento

Determinar à Administração que, no prazo de 30 dias contados da notificação, adote providências com vistas a notificar as empresas contratadas para que mantenham em bom estado de conservação e higienização os veículos do transporte escolar;

A21. Veículos sem requisitos de segurança suficientes e adequados para o transporte escolar

Situação encontrada:

Verificou-se em observação direta a existência de veículos da frota própria e da frota terceirizada sem requisitos de segurança, tais como:

- Condutores e monitores sem identificação por meio de uniforme e crachá (100%);
- Inexistência de itinerários a ser realizado;
- Ausência de relação de cada aluno transportado, contendo nome, data de nascimento, telefone, nome dos responsáveis e endereço;
- Tacógrafo inoperante (danificado/sem o disco);
- Cintos de segurança em número inferior a capacidade de lotação;
- Extintores fora do prazo de validade;
- Inexistência de macaco hidráulico e estepe;
- Condições inadequadas dos pneus, lanternas, faróis e retrovisores;
- Inoperância dos dispositivos de saída de emergência;
- Inexistência de triângulo de sinalização.

Critério de auditoria

- CTB, art. 105, I; e 136, VI; Evidências - Registro fotográfico (itens 1.03, 1.05, 1.06, 1.07, 1.09 e 1.10) - Apêndice;
- PT14 – Inspeção de Veículos.

Possíveis Causas

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

Possíveis efeitos

Aumento do risco à segurança dos alunos (Efeito Potencial).

Conclusão

Realizar determinação à Administração para regularização da situação encontrada.

Proposta de encaminhamento

Determinar à Administração que, no prazo de 30 dias contados da notificação, adote providências com vistas a notificar as empresas contratadas para que (a) regularizem a situação identificada (substituição/manutenção) da frota que não atende aos critérios definidos no contrato/legislação, em atenção aos artigos 105 e 136, VI, do Código de Trânsito Brasileiro; (b) mantenha atualizados os veículos, condutores e monitores junto à Administração; (c) mantenham nos veículos o itinerário a ser realizado e relação atualizada de cada aluno transportado, contendo no mínimo: nome, data de nascimento, telefone, nome dos responsáveis e endereço; e (d) mantenham a identificação por meio de uniforme e crachá dos condutores e monitores na prestação de serviço do transporte escolar.

A22. Veículos sem autorização e/ou vencida para transporte coletivo de escolares

Situação encontrada:

Verificou-se em observação direta a ocorrência de 25 (vinte e cinco) veículos, do total de 37 (trinta e sete) fiscalizados, trafegando sem autorização para transporte escolar – 68% da frota.

Acórdão APL-TC 00281/17 referente ao processo 04156/16

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326 www.tce.ro.gov.br

24 de 29



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

Critério de auditoria
CTB, arts. 136 e 137.

Evidências

- Registro fotográfico (item 1.01); - PT14
- Inspeção dos veículos Possíveis Causas
- Ausência de controles quanto aos prestadores de serviços/veículos;
- Falha/inexistência de fiscalização dos contratos;
- Inexistência de previsão no edital dos requisitos dos veículos.

Possíveis efeitos

- Veículos inadequados e inseguros para o transporte de alunos, conforme requisitos estabelecidos na legislação (Efeito Real);
- Alunos sem frequentar as aulas em caso de quebra dos veículos (Efeito Potencial).

Conclusão

Sugerimos a realização de determinação à Administração.

Proposta de encaminhamento

Determinar à Administração que, no prazo de 90 dias contados da notificação, adote providências com vistas à (a) regularização dos veículos de transporte escolar, junto ao órgão de trânsito competente (DETRAN), conforme o art. 136 e art. 137 do Código de Trânsito Brasileiro; (b) institua rotinas de acompanhamento e fiscalização quanto ao cumprimento das exigências dos veículos de transporte escolar.

A23. Indícios de itinerários com superlotação

Situação encontrada:

Após observação direta constatou-se a ocorrência de superlotação em alguns itinerários, conforme resposta da Administração e relatos em cerca de 27% dos alunos entrevistados.

Critério de auditoria

- Condução de escolares em número não superior à capacidade estabelecida pelo fabricante;
- Art. 137 do Código de Trânsito Brasileiro. Evidências
- Resposta da Administração (Ofício nº 01/2016) ao ofício de requisição (Planilha de itinerários por escola e de veículos);
- Questionário aplicado junto aos alunos (PT-17) - Apêndice.

Possíveis Causas

- Falha no planejamento das demandas do transporte escolar;
- Ausência de fiscalização dos contratos pelo servidor designado pela Prefeitura para este fim, propiciando a ocorrência de substituição de veículos com capacidade de lotação inferior à requisitada para o itinerário.

Possíveis efeitos

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

Conclusão

Sugerimos a realização de determinação à Administração.

Proposta de encaminhamento

Determinar à Administração que, no prazo de 90 dias contados da notificação, adote providências com vistas à identificação e adequação da quantidade de alunos por itinerário dentro da capacidade máxima permitida do transporte, em atenção ao disposto no Art. 137 do Código de Trânsito Brasileiro.

A24. Caronas nos veículos escolares

Situação encontrada:

Cerca de 74% dos alunos entrevistados relataram a ocorrência de condução de caronas nos veículos de transporte escolar (professores, servidores e pessoas da comunidade).

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

Acórdão APL-TC 00281/17 referente ao processo 04156/16

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326 www.tce.ro.gov.br

25 de 29



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

Critério de auditoria

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

Evidências

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

Possíveis Causas

Falha/inexistência de fiscalização dos contratos.

Possíveis efeitos

- Superlotação dos veículos do transporte escolar (Efeito Real);

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

- Redução dos rendimentos dos alunos (Efeito Real).

Conclusão

Sugerimos a realização de determinação à Administração.

Proposta de encaminhamento

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

3. CONCLUSÃO

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

Quanto aos controles constituídos (Q1), destacam-se entre as situações encontradas pela fiscalização, cuja análise detalhada encontra-se nos itens A1 a A15, a ausência de normatização, diretrizes e rotinas da execução da prestação do serviço, falha/inexistência de planejamento, ausência de sistemas (software) para acompanhamento e fiscalização, inexistência de controle dos veículos, condutores, monitores e itinerários e falha/inexistência de fiscalizações da execução.

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

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

Avulta-se entre as situações encontradas A16 a A19 ausência de elementos mínimos para formulação das propostas, inexistência de planilha de composição de custos para aferição do valor de referência e inexistência de previsão no edital acerca de possíveis prorrogações do contrato.

De tal modo, verificou-se que as contratações não foram realizadas de acordo com os requisitos para a prestação dos serviços de transporte escolar, cujo efeitos/consequência possíveis, entre outros, são falhas na seleção da proposta mais vantajosa, aumento dos custos, falta de isonomia entre os participantes e inadequada execução do serviço.

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

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

Já quanto a avaliação das condições dos serviços, destacam-se entre as situações encontradas pela fiscalização, cuja análise detalhada encontra-se nos itens A20 a A25, os veículos em más condições de conservação e higiene, sem requisitos de segurança suficientes e adequados para

Acórdão APL-TC 00281/17 referente ao processo 04156/16

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326 www.tce.ro.gov.br

26 de 29



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

o transporte escolar, bem como sem autorização para transporte coletivo de escolares, itinerários com indícios de superlotação e ocorrência de caronas no transporte escolar.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Acórdão APL-TC 00281/17 referente ao processo 04156/16

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326 www.tce.ro.gov.br



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

III – DO DISPOSITIVO

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

I – DETERMINAR ao Chefe do Poder Executivo de Nova Mamoré-RO, **Excelentíssimo Senhor Claudionor Leme da Rocha**, CPF n. 579.463.102-34, ou a quem o substitua na forma prevista em lei, que, sob pena de aplicação das sanções legais, comprove perante este Tribunal de Contas o cumprimento das determinações e das recomendações na forma e nos prazos indicados no Parecer da Comissão de Auditoria;

II – FACULTAR ao Chefe do Poder Executivo de Nova Mamoré-RO, **Excelentíssimo Senhor Claudionor Leme da Rocha**, CPF n. 579.463.102-34, ou a quem o substitua na forma prevista em lei, que apresente, no prazo de 90 dias, fundamentada justificativa quanto à não-adoção e/ou execução de medidas alternativas em relação a quaisquer das recomendações enumeradas no parecer técnico; e, neste mesmo prazo, encaminhe planejamento quanto às ações alternativas de que eventualmente se valerá para elidir os achados de auditoria que resultaram nestas recomendações, com o respectivo prazo para cumprimento, a ser monitorado por este Tribunal de Contas;

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

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

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

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



Proc.: 04156/16

Fls.: _____

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

VII – DAR CIÊNCIA deste Acórdão, por ofício, ao atual Chefe do Poder Executivo de Nova Mamoré-RO, **Excelentíssimo Senhor Claudionor Leme da Rocha**, CPF n. 579.463.102-34, para que atue em face dos comandos dos itens I e II, bem como ao Presidente da Câmara Legislativa do Município de Nova Mamoré-RO e à Promotoria de Justiça do Ministério Público do Estado de Rondônia, em cuja comarca se insere o Município auditado, para que tomem ciência dos fatos, a todos encaminhando cópia do relatório técnico e deste Acórdão;

VIII - PUBLIQUE-SE, na forma regimental;

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

Expeça-se, para tanto, o necessário.

Em 22 de Junho de 2017



EDILSON DE SOUSA SILVA
PRESIDENTE



WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA
RELATOR