



Proc.: 04158/16

Fls.: _____

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

PROCESSO 4158/2016@-TCE-RO
CATEGORIA Auditoria e Inspeção
SUBCATEGORIA Auditoria
ASSUNTO Auditoria de Conformidade no Transporte Escolar
JURISDICIONADO Poder Executivo do Município de Nova União
RESPONSÁVEIS José Silva Pereira - CPF n. 856.518.425-00
 Chefe do Poder Executivo Municipal
 Adriana Delbone Haddad – CPF n. 074.437.987-33
 Secretária Municipal de Educação
RELATOR Conselheiro BENEDITO ANTÔNIO ALVES
SESSÃO 5ª, de 6 de abril de 2017

AUDITORIA E INSPEÇÃO. AUDITORIA. PODER EXECUTIVO DO MUNICÍPIO DE NOVA UNIÃO. SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. SERVIÇO DE TRANSPORTE ESCOLAR. DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES. MONITORAMENTO EM AUTOS APARTADOS. ARQUIVAMENTO.

1. Demonstrado nos autos os achados de auditoria, os quais versam sobre a não conformidade dos procedimentos de controles, dos requisitos de contratações e das condições dos serviços de transporte escolar prestados no Município de Nova União, ensejando, em consequência, determinações.

2. Arquivamento dos autos em razão de que, considerando a transição da gestão municipal, as não conformidades com os procedimentos exigidos pela Legislação aplicável à Tutela da Gestão Eficiente da Administração Pública constituirão objeto de análise e acompanhamento em processo de monitoramento.

3. Precedente: Acórdão APL-TC00039/17.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, que tratam de Auditoria destinada a verificar os controles, os requisitos de contratação e as condições do serviço de transporte escolar oferecido aos alunos, pelo Município de Nova União, de maneira a subsidiar futuro diagnóstico dos serviços ofertados em toda a rede pública do Estado de Rondônia, como tudo dos autos consta.

ACORDAM os Senhores Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, em consonância com o Voto do Relator, Conselheiro BENEDITO ANTÔNIO ALVES, por unanimidade de votos, em:

Acórdão APL-TC 00127/17 referente ao processo 04158/16
 Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

1 de 49



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

I - Determinar ao Chefe do Poder Executivo de Nova União, Luiz Gomes Furtado, 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 União, Luiz Gomes Furtado, ou a quem o substitua na forma prevista em lei, que apresente, no prazo de 90 (noventa) dias, fundamentada justificativa quanto a não adoção e/ou execução de medidas alternativas em relação a quaisquer das recomendações elencadas no Parecer Técnico; e, neste mesmo prazo, encaminhe planejamento quanto às ações alternativas de que eventualmente se valerá para elidir os achados de auditoria que resultaram nestas recomendações, com o respectivo prazo para cumprimento, a ser monitorado por este Tribunal de Contas.

III - Determinar à Secretaria-Geral 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 biênio 2017/2018, e depois encaminhado para a Secretaria-Geral de Controle Externo monitorar o cumprimento das medidas indicadas no presente Acórdão.

V - Estabelecer 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-Geral 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 União, Luiz Gomes Furtado, para que atue em face dos comandos dos itens I e II, bem como ao Chefe do Poder Legislativo do Município de Nova União e à Promotoria de Justiça do Ministério Público do Estado de Rondônia em cuja comarca se

Acórdão APL-TC 00127/17 referente ao processo 04158/16
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

2 de 49



Proc.: 04158/16

Fls.: _____

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

insere o Município auditado, para que tomem ciência dos fatos, a todos encaminhando cópia do relatório técnico e deste Acórdão.

VIII - Arquivar o processo depois de cumpridos os trâmites regimentais.

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

Porto Velho/RO, 06 de abril de 2017.

(assinado eletronicamente)
BENEDITO ANTÔNIO ALVES
Conselheiro Relator
Mat. 479

(assinado eletronicamente)
**JOSÉ EULER POTYGUARA
PEREIRA DE MELLO**
Conselheiro Presidente em exercício
Mat. 11

Acórdão APL-TC 00127/17 referente ao processo 04158/16
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

3 de 49



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

PROCESSO 4158/2016@-TCE-RO
CATEGORIA Auditoria e Inspeção
SUBCATEGORIA Auditoria
ASSUNTO Auditoria de Conformidade no Transporte Escolar
JURISDICIONADO Poder Executivo do Município de Nova União
RESPONSÁVEIS José Silva Pereira - CPF n. 856.518.425-00
 Chefe do Poder Executivo Municipal
 Adriana Delbone Haddad – CPF n. 074.437.987-33
 Secretária Municipal de Educação
RELATOR Conselheiro BENEDITO ANTÔNIO ALVES
SESSÃO 5ª, de 6 de abril de 2017

RELATÓRIO

Tratam os autos sobre Auditoria destinada a verificar os controles, os requisitos de contratação e as condições do serviço de transporte escolar oferecido aos alunos, pelo Município de Nova União, de maneira a subsidiar futuro diagnóstico dos serviços ofertados em toda a rede pública do Estado de Rondônia.

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

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

Diante do exposto nos itens precedentes desta peça técnica, este Corpo Técnico submete-se os presentes autos ao Conselheiro-Relator BENEDITO ANTÔNIO ALVES, propondo-se:

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

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

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

Acórdão APL-TC 00127/17 referente ao processo 04158/16
 Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

4 de 49



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

município conforme previsão no art. 24 da Lei nº 9.503/1997 (Código de Trânsito Brasileiro);

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

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

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

4.1.6. no prazo de 180 dias contados da notificação, estabeleça, em ato apropriado, de forma estruturada e de acordo com as diretrizes e políticas definidas pela Administração, o planejamento do transporte escolar para aquisição e substituição dos veículos e embarcações, contemplando o período de curto e longo prazo, com vistas a dar atendimento às disposições insertas no art. 37, caput, da Constituição Federal (princípio da eficiência, e economicidade); e no art 2º, inciso II, da Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO (Controles internos adequados);

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

4.1.8. no prazo de 180 dias contados da notificação, defina, por meio de ato apropriado, as diretrizes para a realização do acompanhamento e fiscalização do serviço de transporte escolar, em atendimento à Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO, Art. 2º, II; e Art. 3º, III (Controles internos adequados e Princípio da Aderência a Diretrizes e Normas);

4.1.09. no prazo de 180 dias contados da notificação, defina por meio de ato apropriado as diretrizes para o exercício das funções de gestor e fiscal de contrato na realização do acompanhamento e fiscalização do serviço de transporte escolar, podendo ser de forma genérica aos demais responsáveis por estas funções na Administração, exigindo-se, neste caso, que se faça menção no ato de designação à vinculação e ao reforço das competências, atribuições e responsabilidades definidas pela norma geral, em atendimento à Decisão Normativa n. 02/2016/TCE-RO, art. 2º, II; e art. 3º, III (Controles internos adequados e princípio da aderência a diretrizes e normas);

4.1.09. no prazo de 180 dias contados da notificação, designe representante da Administração para fiscalizar e acompanhar a execução do contrato já firmado para a

Acórdão APL-TC 00127/17 referente ao processo 04158/16
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

5 de 49



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

prestação de serviços de transporte escolar, em observância ao que determina o art. 67, da Lei Federal nº 8.666/93;

4.1.10. no prazo de 30 dias contados da notificação, institua controle individualizado dos prestadores de serviço de transporte escolar, por meio de livros, fichas ou listagens eletrônicas, de forma que permitam a realização dos seus acompanhamento e fiscalização, contendo, no mínimo, os seguintes requisitos: **i.** dados da empresa; **ii.** relação atualizada dos veículos, condutores e monitores; **iii.** histórico de acompanhamento das exigências contratuais; e **iv.** histórico de ocorrências, em atendimento à Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO, Art. 2º, II;

4.1.11. no prazo de 30 dias contados da notificação, institua controle individualizado por meio de livros, fichas ou listagens eletrônicas que permitam a realização do acompanhamento e fiscalização dos veículos do transporte escolar, contendo, no mínimo, os seguintes requisitos: **i.** dados da empresa; **ii.** dados do veículo; **iii.** comprovante atualizado de certificado de inspeção semestral do DETRAN; **iv.** histórico de acompanhamento das exigências contratuais; e **v.** histórico de ocorrências, em observância ao art. 2º, II (controles internos adequados) da Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO;

4.1.12. no prazo de 30 dias contados da notificação, institua controle individualizado, por meio de livros, fichas ou listagens eletrônicas, que permita a realização do acompanhamento e fiscalização dos condutores e monitores do transporte escolar, contendo no mínimo os seguintes requisitos: **i.** dados da empresa; **ii.** cópia dos documentos pessoais; **iii.** dados pessoais; **iv.** documentação que comprove vínculo com a empresa contratada; **v.** 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); **vi.** 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); **vii.** certidão negativa (atualizada/validade) do registro de distribuição criminal relativamente aos crimes de homicídio, roubo, estupro e corrupção de menores; **viii.** histórico de acompanhamento das exigências contratuais; e **ix.** histórico de ocorrências, com fundamento, em atendimento à Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO, Art. 2º, II;

4.1.13. no prazo de 30 dias contados da notificação, institua rotinas de controle que permitam o acompanhamento e fiscalização da execução diária dos quilômetros executados por rota/itinerário, em atendimento à Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO, Art. 2º, II;

4.1.14. no prazo de 180 dias contados da notificação, apresente projeto de lei, por meio do qual se regulamente as diretrizes do atendimento da demanda e da oferta do transporte escolar, contemplando, no mínimo, as seguintes situações: **a.** idade máxima e requisitos dos transportes escolares; **b.** faixa etária e requisitos para atendimentos dos alunos; **c.** quantidade de horas máxima permitida entre o deslocamento da retirada do aluno e a escola; e **d.** pontos de retirada dos alunos (requisitos e quantidade máxima de quilômetros entre a residência e o ponto de retirada do aluno), em atendimento à Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO, art. 2º, inciso II, e art. 3º, inciso III (Controles internos adequados e Princípio da Aderência a Diretrizes e Normas);

4.1.15. no prazo de 180 dias contados da notificação, institua rotinas de controle e realização de pesquisa de satisfação entre os usuários, a fim de avaliar a qualidade do serviço de transporte escolar e identificar oportunidade de melhorias, em atendimento ao princípio da eficiência, contido no art. 37, *caput*, da Constituição Federal c/c art. 2º, inciso II (controles internos adequados) da Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO;

Acórdão APL-TC 00127/17 referente ao processo 04158/16
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

6 de 49



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

4.1.16. inclua no termo de referência/Projeto básico/Edital dos próximos certames todos os elementos/requisitos do objeto necessários à adequada formulação das propostas do serviço de transporte escolar, fazendo constar nos referidos instrumentos, expressa e claramente, a quantidade de alunos a serem transportados, o tipo de pavimentação em que os veículos irão transitar, além dos elementos/requisitos que já constam nos certames já realizados, tais como mapas com as rotas/itinerários, contendo no mínimo: por itinerário, a quantidade de quilômetros, os requisitos dos veículos, a estimativa da quantidade de alunos, a necessidade de monitores e o tipo de pavimentação, em atendimento ao art. 3º, inciso III, da Lei Federal nº 10.520/02 c/c arts. 7º, § 2º, inciso II, e 40, § 2º, inciso II da Lei Federal nº 8.666/93;

4.1.17. 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;

4.1.18. apresente no Edital os requisitos, de forma detalhada, dos condutores e monitores do transporte escolar, conforme as disposições do Código de Trânsito Brasileiro (CTB), art. 138, I, II, IV e V; art. 139; art. 145, IV; art. 329; e Resolução CONTRAN n.º 168-04. e 205-06;

4.1.19. adote providências com vistas a incluir no edital 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 relacionadas com a integral execução do objeto, em atendimento às disposições do artigo 7º, § 7º, da Lei 8.666/93;

4.1.20. adote providências com vistas a incluir no edital do transporte escolar previsão de inspeção, antes da assinatura do contrato, que comprove o atendimento de todas as exigências dos condutores e monitores que deverão estar expressamente dispostas no referido instrumento, com vistas ao atendimento das disposições do artigo 40, II, da Lei 8.666/93;

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

4.1.11. adote providências com vistas a incluir no edital de transporte escolar previsão, de forma expressa, de que, ocorrendo aumento ou diminuição da quilometragem da linha adjudicada, sempre respeitado o limite de 25% (vinte e cinco por cento), será reajustado ou suprimido o valor do contrato, visando atender as disposições do artigo 65, I, a, b; II, b e d; e § 1º da Lei 8.666/93;

4.1.23. no prazo de 30 dias contados da notificação, adote providências com vistas a:

a. regularizar as situações identificadas (substituição/manutenção) na frota da municipalidade que não atendem os critérios definidos na legislação, em atenção ao

Acórdão APL-TC 00127/17 referente ao processo 04158/16
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

7 de 49



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

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

b. notificar a empresa contratada para que regularize a situação identificada (substituição/manutenção) da frota que não atendem os critérios definidos no contrato/legislação, em atenção ao disposto no art. 105, II; 136, incisos I, II, III, IV e V; 137; e 139 todos do Código Brasileiro de Trânsito (CTB);

4.1.24. no prazo de 30 dias contados da notificação:

a. elabore e expeça orientação a todas as unidades de ensino servidas pelo transporte escolar municipal proibindo a concessão de carona nos veículos escolares – no caso da frota terceirizada, a concessão de carona a professores está condicionada à previsão expressa no edital de licitação e respectivo contrato -, afixando cópia do referido documento no interior de todos os veículos, sejam eles da frota própria ou da frota terceirizada;

b. notifique, por escrito, todos os condutores e monitores dos veículos destinados ao transporte de escolares para que não deem carona àqueles que não sejam alunos, vez que o transporte escolar é exclusivo para alunos, nos termos do art. 208, VII e art. 212, da Constituição Federal e Art. 11, VI e art. 70, VIII, da Lei n.º 9.394/1996, e ainda, o art. 3º da Resolução n.º 45/2013 do Ministério da Educação – mantendo presente que, no caso da frota terceirizada, a concessão de carona a professores está condicionada à previsão expressa no edital de licitação e respectivo contrato;

c. faça constar, nos futuros Processos Licitatórios e nos Contratos de Prestação de Serviços de Transporte Escolar, a cláusula prevendo a proibição de transportar passageiros que não sejam escolares (caronas), em respeito aos art. 208, VII e art. 212, da Constituição Federal e art. 11, VI e art. 70, VIII, da Lei n.º 9.394/1996;

4.1.25. no prazo de 90 dias contados da notificação, adote providências com vistas à inclusão/exigência de monitor em todos os itinerários do transporte escolar municipal, sejam eles cobertos pela frota terceirizada ou pela frota própria municipal, em atendimento à Decisão Normativa n.º 02/2016/TCE-RO, Art. 2º, II (Controles internos adequados);

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

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

4.3. Recomendar à Administração, no prazo de 180 dias contados da notificação, que desenvolva, em parceria com os diretores das escolas municipais, trabalho de conscientização junto aos alunos, pais e professores, acerca da importância da conservação dos veículos escolares, do uso do cinto de segurança e sobre o comportamento dos alunos no interior dos veículos, para a segurança do transporte escolar e conservação do patrimônio público, incutindo-lhes, assim, a sensação de pertencimento, em obediência ao

Acórdão APL-TC 00127/17 referente ao processo 04158/16
Av. Presidente Dutra n.º 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

8 de 49



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

Art. 37, caput, da Constituição Federal (princípio da eficiência); ao art. 74, 1º, do Código de Trânsito Brasileiro; ao princípio da transparência (Lei Complementar n. 131/2009); e ao direito de acesso à informação (Lei n. 12.527/2011) - porquanto não bastam instrumentos e espaços para o exercício do controle pelo cidadão, fazendo-se imperativo dotá-lo do necessário conhecimento para a sua efetivação;

4.4. Determinar à Administração do Município de Nova União/RO, com fundamento no art. 42 da Lei Complementar nº 154/1996 c/c art. 62, inciso II, do RI TCE-RO, que determine à Controladoria do Município que acompanhe e informe as medidas adotadas pela Administração quanto às determinações deste Relatório, manifestando-se quanto ao atendimento ou não das determinações pela Administração, por meio de Relatórios a serem encaminhados na mesma data dos Relatórios Quadrimestrais do Controle Interno; [sic]

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

5. Conhecendo do feito, esta Relatoria determinou que o então Prefeito Municipal, José Silva Pereira, fosse cientificado dos achados de auditoria e advertido para adotar, de imediato, ações para aperfeiçoar a execução do atual contrato de serviços.

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

Em face do exposto, DECIDO, nos termos do artigo 77, do Regimento Interno:

I – Comunicar, via ofício, ao atual Chefe do Poder Executivo do Município de Nova União, ou quem lhe substitua legalmente, acerca dos resultados da Auditoria, advertindo-o que adote, de imediato, as providências necessárias para tornar a fiscalização dos contratos da prestação de serviço de transporte escolar e a correspondente liquidação da despesa mais eficaz e transparente, a fim de que seja indubitavelmente demonstrada, qualitativa e quantitativamente, a prestação dos serviços e a aderência do valor da despesa aos critérios contratuais de medição e pagamento;

II - Determinar, via ofício, ao atual Chefe do Poder Executivo do Município de Nova União, ou quem lhe substitua legalmente, que encaminhe, formalmente, esta decisão ao conhecimento de todos os fiscais e gestores dos contratos em curso da prestação de serviço de transporte escolar;

III - Determinar, via ofício, ao atual Chefe do Poder Executivo do Município de Nova União, ou quem lhe substitua legalmente, que dê adequada publicidade aos resultados da Auditoria à sociedade civil, por meio do Portal da Transparência, em cumprimento ao artigo 7º, VII, “b”, da Lei Nacional de Acesso à Informação (Lei Federal n. 12.527, de 18 de novembro de 2011);

IV - Determinar à Assistência de Apoio Administrativo deste Gabinete que adote as seguintes providências:

4.1 – Publique esta decisão;

4.2 - Cientifique o atual Chefe do Poder Executivo do Município de Nova União, sobre o teor desta decisão remetendo-lhe cópia do Relatório de Auditoria.

V – Sobrestar o andamento dos autos até o término do período de recesso.

Acórdão APL-TC 00127/17 referente ao processo 04158/16
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

9 de 49



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

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

8. Por esta razão, opinou no sentido de que o atual gestor, Luiz Gomes Furtado, fosse comunicado dos resultados da auditoria, assinalando prazo para apresentar plano de ação voltado ao aperfeiçoamento dos serviços.

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

10. É o relato necessário.

VOTO

CONSELHEIRO BENEDITO ANTÔNIO ALVES

DA NATUREZA JURÍDICA DA FISCALIZAÇÃO

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

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

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

14. Esta Relatoria, quando da análise preliminar dos autos, entendeu que deveriam ser distinguidas as ações que divisam a regularização da execução contratual (em relação a quais seriam as imediatas julgadas necessárias) daquelas destinadas a incrementar a eficiência do serviço público em pauta (casos em que mostrava mais prudente engajar a própria administração na proposição e execução das soluções).



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

15. Com efeito, mais condiz com uma auditoria operacional à intenção de avaliar os controles constituídos e, a partir daí, recomendar/determinar à administração a implementação de boas práticas (Q1¹). Lado outro, os critérios legais de confronto para as questões de auditoria ligadas ao processo de contratação e às condições do serviço induzem ao pensamento de que tratam os autos de auditoria de conformidade (Q2 e Q3)².

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

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

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

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

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

21. Ocorre que as técnicas de auditoria aplicadas não permitem a instalação da fase contraditória: a uma por não ter sido elaborada matriz de responsabilização, indicando o nexo de causalidade entre as condutas irregulares e quem por elas devem responder; e a duas

¹ "Q1. Os controles constituídos são suficientes e adequados para execução dos serviços?"

² "Q2. As contratações foram realizadas de acordo com a legislação?"; "Q3. As condições dos serviços ofertados estão de acordo com a legislação?"



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

por não constar dos autos evidências essenciais quanto às ilicitudes, a exemplo de cópia dos processos administrativos de contratação das prestadoras terceirizadas dos serviços.

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

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

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

25. Isto porque, respeitadas divergências, esta Relatoria compreende que a solução que melhor propicia o aproveitamento dos trabalhos no estágio em que se encontram seria a sua compatibilização com o rito do levantamento, em seguida o cumprimento dos procedimentos relativos às determinações e/ou recomendações nos moldes em que propostas pela Secretaria Geral de Controle Externo, devendo-se monitorar o cumprimento da decisão colegiada em autos apartados.

26. Senão vejamos.

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

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

29. No âmbito do Tribunal de Contas da União, estes padrões de levantamento estão regulados pela Portaria-SEGEX n. 15/2011, remetendo-se ao acórdão n. 3.384/2013-

Acórdão APL-TC 00127/17 referente ao processo 04158/16
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

12 de 49



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

Pleno³ para uma melhor compreensão do desfecho usualmente conferido a este tipo de procedimento. O levantamento não é matéria alheia a este Tribunal de Contas, encontrando o seus parâmetros normativos nas Resoluções ns. 228/2016⁴ e 177/2015⁵.

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

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

APRESENTAÇÃO

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

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

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

[...]

OBJETIVO GERAL DA AUDITORIA

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

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

33. O cumprimento das determinações/recomendações deverá se dar mediante autos apartados (fiscalização de atos e contratos), no qual deverão ser avaliadas as responsabilidades dos atuais gestores quanto à adoção de medidas para estancar as

³ Emenda: "Relatório de levantamento. Universidade Federal de São Carlos. Avaliar estrutura da auditoria interna. Não conformidades constatadas. Recomendação. Ciência à entidade e à Secex Educação/TCU. Encerramento".

⁴ Dispõe sobre a Auditoria Operacional – AOP no âmbito Tribunal de Contas do Estado de Rondônia.

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



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

irregularidades identificadas e, em igual medida, quanto à implementação de boas práticas visando acrescer maior eficiência à prestação dos serviços de transporte escolar.

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

35. Outrossim, tendo em mira que a Secretaria Geral de Controle Externo previu, dentre os produtos a serem entregues, manual e relatório de controle de qualidade do transporte escolar⁶ (os quais auxiliarão a administração no planejamento de suas ações), tem-se que o prazo para a implementação das **recomendações** somente poderá ser computado a partir do conhecimento formal destes documentos pelos gestores.

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

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

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

DOS RESULTADOS DA FISCALIZAÇÃO

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

1. INTRODUÇÃO

Tratam os autos de auditoria de conformidade, originada na deliberação constante na Decisão nº 262/2016 de 09/10/2013 do Cons. Edílson de Sousa Silva (Protocolos nº 11015 e 11275/2013), realizada na Prefeitura de Nova União, no período compreendido entre

⁶ Previstos para entrega em 31.3.2017.



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

22/10/2016 e 29/10/2016. A fiscalização teve por objeto verificar os controles constituídos, os requisitos de contratação e as condições do serviço de transporte escolar ofertado aos alunos da referida municipalidade, cujo resultado subsidiará o diagnóstico do serviço ofertado em toda a rede pública municipal do Estado de Rondônia.

1.1. Objetivo e Questões de Auditoria

Como sobredito, a auditoria teve como intento proceder à verificação dos controles constituídos, dos requisitos de contratação e das condições de prestação dos serviços de transporte escolar ofertado aos alunos da rede pública municipal. Desse modo, a partir do objetivo do trabalho foram formuladas as seguintes questões:

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

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

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

1.2. Metodologia utilizada

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

As informações referentes à existência de ambiente de controle interno adequado à gestão do transporte escolar foram coletadas por meio do questionário, destinado ao gestor do transporte escolar, ao controlador interno e outras pessoas relacionadas à gestão da prestação do serviço, e análise documental. Este questionário foi validado em reunião realizada com a Administração e a presente equipe de auditoria em 31/10/2016 (PT02 – Questionário Município).

Quanto aos requisitos da contratação do serviço de transporte escolar, foram avaliadas por meio de exame documental, cuja análise consistiu/restringiu-se a avaliação dos requisitos mínimos para a contratação do serviço de transporte escolar, cujo procedimento culminou na contratação dos serviços vigentes.

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

Quanto à seleção amostral escolhida para a aplicação da pesquisa de avaliação do transporte escolar, elegeu-se o intervalo de 10% (dez por cento) a 20% (vinte por cento) da população total de alunos de cada unidade escolar do município de Nova União atendidos pelo referido benefício. Desse modo, foram aplicados 113 (cento e treze) questionários em uma população de 782 alunos – **o que corresponde a exatos 14,45% da população, como se demonstra na tabela infra.**

NOME DA ESCOLA	POPULAÇÃO (ALUNOS)	AMOSTRA	AMOSTRA (%)
E.M.E.I.E.F.Polo Paulo Freire	255	51	20,00%
E.M.E.I.E.F. Polo Antonio Carlos	145	15	10,34%
E.M.E.I.E.F. Prof. Marcos Adriano Issler	226	27	11,95%

Acórdão APL-TC 00127/17 referente ao processo 04158/16
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

15 de 49



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

E.M.E.F. Manoel Francisco de Oliveira	156	20	12,82%
	782	113	14,45%

Tabela I - Alunos

Demais disso, consigna-se, por oportuno, que foram realizadas entrevistas junto aos diretores das 04 (quatro) escolas municipais de Nova União (elencadas na tabela supra) - **o que corresponde a 100% daquela população.**

Relativamente aos veículos, registra-se que, na execução dos trabalhos de auditoria, 15 veículos foram vistoriados no município de Nova União, dentre os quais 11 são da frota própria municipal e 04 da frota terceirizada – sendo que 04 (quatro) deles não conferiram com a relação informada pela Administração. De todo modo, **consideram-se vistoriados 100% daquela população.**

Por fim, anota-se, também, que foram aplicados 14 (quatorze) questionários aos condutores dos transportes escolares da municipalidade - **o que corresponde a 100% daquela população.**

1.3. Critérios de Auditoria

Os procedimentos foram fundamentados nos critérios estabelecidos na Constituição Federal, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96), Lei nº 9.503/1997 (Código de Trânsito Brasileiro), Lei Federal nº 8.666/93, Lei Federal nº 10.520/02, Resolução CONTRAN n.º 168-04 e 205-06, Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO e Acórdão nº 87/2010/PLENO/TCER.

1.4. Limitações

Entre os fatores de limitação ao desenvolvimento dos trabalhos, destacam-se os seguintes: **a.** desorganização e ausência de controle dos documentos a serem examinados; **b.** falta de padronização/uniformidade nas práticas de controle; e **c.** curto prazo para realização do trabalho.

1.5. Volume de recursos fiscalizados

O volume de recursos fiscalizados corresponde à aplicação dos recursos destinados aos programas de transporte escolar, incluindo os recursos próprios (R\$ 471.850,77) e, ainda, os recursos federais (R\$ 1.002.120,74), no exercício de 2016, alcançando o montante de R\$ 1.473.971,51 (um milhão quatrocentos e setenta e três mil novecentos e setenta e um reais e cinquenta e um centavos).

1.6. Benefícios estimados

Dentre os benefícios estimados desta fiscalização, destacam-se aqueles relacionados à melhoria de na qualidade do serviço, à correção de desvios (irregularidades), à melhoria na estrutura de controle do auditado, ao incremento da eficiência e efetividade da entidade auditada, à expectativa de controle, aos impactos sociais positivos e à instrumentalização do controle social, gerando, assim, um maior empoderamento da população ante aos pleitos junto à Administração Pública.

2. ACHADOS DE AUDITORIA

Acórdão APL-TC 00127/17 referente ao processo 04158/16
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

16 de 49



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

A1. Ausência de estudos preliminares que fundamentaram a escolha da forma de execução do transporte escolar (mista)

Situação encontrada:

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

Critério de auditoria:

- Art. 37, caput, da Constituição Federal (princípio da eficiência);
- Princípio da economicidade.

Evidências:

- Questionário aplicado e validado em 31.10.2016 junto à Administração (PT-02) – Apêndice.

Possíveis Causas:

- Falta de planejamento;
- Imprudência/Negligência dos responsáveis;
- Falta de conhecimentos técnicos;
- Falha nas rotinas de controle interno.

Possíveis Efeitos:

- Escolha inadequada para a realidade do município (Efeito Potencial);
- Ineficiência do serviço (Efeito Potencial);
- Custos superiores à capacidade orçamentária e financeira (Efeito Potencial);
- Elevação do risco de descontinuidade na prestação do serviço (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.

Proposta de encaminhamento:

Determinar à Administração Municipal 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 fundamentem adequadamente sua escolha, 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. Ausência de normatização que discipline o cumprimento da legislação de trânsito no âmbito da circunscrição do município.

Situação encontrada:

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

A omissão do exercício da competência do Município, estabelecida no art. 21 do CTB, em cumprir e fazer cumprir a legislação e as normas de trânsito contribui para a situação irregular do transporte escolar.

Critério de auditoria:

- Constituição Federal, Art. 208, VII;

Acórdão APL-TC 00127/17 referente ao processo 04158/16
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

17 de 49



Proc.: 04158/16

Fls.: _____

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

- 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:

- Questionário aplicado e validado em 24.10.2016 junto à Administração (PT-02) – Apêndice.

Possíveis Causas:

- Omissão em proceder à regulamentação da fiscalização no âmbito do Município; e
- Falta de conhecimento técnico.

Possíveis Efeitos:

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

Conclusão:

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 a fiscalização de trânsito no âmbito da circunscrição do município conforme previsão no art. 24 da Lei nº 9.503/1997 (Código de Trânsito Brasileiro).

A3. Ausência de estrutura/organização especializada na prestação do serviço de transporte escolar (Coordenação/Diretoria/Departamento)

Situação encontrada:

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

Essa normatização tem por objetivo definir as políticas institucionais, fluxos operacionais, funções, atribuições e procedimentos para execução dos serviços de transporte escolar, permitindo ao gestor o acompanhamento da execução, avaliação dos riscos quanto às segregação de funções e definição de responsabilidades.

Critério de auditoria:

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

Evidências:

- Questionário aplicado e validado em 24.10.2016 junto à Administração (PT-02) – Apêndice.

Possíveis Causas:

- Negligência dos responsáveis;
- Falta de conhecimento técnico;
- Falta de pessoal.

Acórdão APL-TC 00127/17 referente ao processo 04158/16
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

18 de 49



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

Possíveis Efeitos:

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

Conclusão:

Determinação à Administração.

Proposta de encaminhamento:

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

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

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

Apesar de não se tratar de item legalmente obrigatório, é certo que o referido sistema auxiliaria a Administração na execução dos procedimentos, como solicitação e alteração de demanda, comunicação entre as escolas e a Secretaria de Educação, cadastro e acompanhamento das empresas, veículos/embarcações, condutores, monitores, acompanhamento de fiscalizações, avaliação da qualidade do serviço prestado e entre outros.

Critério de auditoria:

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

Evidências:

- Questionário aplicado e validado em 24.10.2016 junto à Administração (PT-02) – Apêndice.

Possíveis Causas:

- Negligência dos responsáveis;
- Falta de conhecimentos técnicos; e
- Falta de previsão orçamentária.

Possíveis Efeitos:

- Ineficiência do serviço (Efeito Real);
- Falha na produção de informações gerenciais e acompanhamento e fiscalização do serviço (Efeito Real);
- Fragilidades dos controles internos (Efeito Real);
- Impossibilita a conferência do cumprimento dos itinerários, levando ao pagamento de despesas duvidosas às contratadas, na medida em que são atestadas sem a certeza e

Acórdão APL-TC 00127/17 referente ao processo 04158/16
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

19 de 49



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

confiabilidade de que os itinerários e quilômetros rodados foram efetivamente cumpridos (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 – razão por que se posiciona, este Corpo Técnico, por determinação à Administração.

Proposta de encaminhamento:

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

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

Situação encontrada:

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

Ao que consta, 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;
- Art. 37, caput, da Constituição Federal (princípio da eficiência);
- Princípio da economicidade; e
- Art. 2º, II (controles internos adequados) da Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO.

Evidências:

- Questionário aplicado e validado em 24.10.2016 junto à Administração (PT-02) – Apêndice.

Possíveis Causas:

- Negligência dos responsáveis;
- Falta de conhecimento técnico; e
- 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 Potencial);
- Redução da vida útil dos veículos/embarcações, 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/embarcações (Efeito Real);

Acórdão APL-TC 00127/17 referente ao processo 04158/16
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

20 de 49



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

- Baixa qualidade do serviço ofertado (Efeito Real);
- Risco à segurança dos alunos transportados (Efeito Potencial);

Conclusão:

- A referida situação evidencia falha na estrutura de planejamento e controles internos da municipalidade, cuja consequência afeta diretamente a qualidade e segurança dos serviços ofertados - Assim sendo, este Corpo Técnico se posiciona pela realização de determinação à Administração.

Proposta de encaminhamento:

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

A6. 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 aquisição dos veículos é realizada conforme a demanda.

Critério de auditoria:

- Art. 37, caput, da Constituição Federal (princípio da eficiência);
- Princípios do planejamento e da economicidade;
- Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO, Art. 2º, II; e Art. 3º, III (Controles internos adequados e Princípio da Aderência a Diretrizes e Normas).

Evidências:

- Questionário aplicado e validado em 24.10.2016 junto à Administração (PT-02) – Apêndice.

Possíveis Causas:

- Omissão/Negligência dos responsáveis; e
- Falta de conhecimentos técnicos.

Possíveis Efeitos:

- Ausência de elementos 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 Real);
- Baixa qualidade do serviço ofertado (Efeito Real); e
- Risco a segurança dos alunos transportados (Efeito Potencial).

Acórdão APL-TC 00127/17 referente ao processo 04158/16
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

21 de 49



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

Conclusão:

- Determinação à Administração.

Proposta de encaminhamento:

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

A7. 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:

A Administração não dispõe de norma que discipline as rotinas de substituição de equipamentos dos veículos do transporte escolar (pneu, bancos, motores, entre outros equipamentos), a qual auxiliaria no processo de planejamento das aquisições e elevaria o nível de segurança da rede transporte do município. Como consequência dessa ausência, aumenta-se o risco de descontinuidade da execução do serviço, visto que, ao que consta, as manutenções e reparos são realizados apenas quando da ocorrência de demandas no transporte (às vezes, nem mesmo nessa oportunidade, conforme relato de motoristas da frota própria municipal).

Constatou-se, ainda, conforme relato de condutores da frota municipal, que, no caso de necessidade de qualquer serviço de manutenção dos veículos, o motorista relata a ocorrência ao coordenador do transporte escolar, que, por sua vez, repassa a informação diretamente para a Secretária de Educação, que decide sobre a possibilidade orçamentária ou não para o atendimento do pedido – tudo isso de maneira informal (verbalmente).

Demais disso, cite-se, também, que, in loco, foi constatada a existência de um ônibus encostado há meses devido a um problema não identificado - e sem qualquer perspectiva de conserto, devido à falta de recursos, conforme relato do coordenador do transporte; e de outro, de 2015, que, de acordo com o motorista, mesmo reportado sobre perda de potência com pouco mais de 06 meses de uso, e ainda dentro do período de garantia (01 ano), não foi enviado para conserto, tendo-se, então, perdido a garantia e mantida a sua utilização, ainda que com baixa potência.

A ausência da adoção de procedimento formal no controle da frota própria de veículos finda por impossibilitar o efetivo controle de custos da frota, inviabilizando seu devido gerenciamento e controle de gastos, programação de revisões, contabilização de despesas, dentre outras, indispensáveis ao adequado processo de tomada de decisão e planejamento de suas finalidades.

Por fim, referida ausência também reflete em uma possível inadequação no dimensionamento das necessidades daquela municipalidade quando da contratação das demandas de transporte escolar.

Crítério de auditoria:

- Princípio do Planejamento;
- Art. 37, caput, da Constituição Federal (princípio da eficiência);
- Princípio da economicidade; e

Acórdão APL-TC 00127/17 referente ao processo 04158/16
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

22 de 49



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

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

Evidências:

- Questionário aplicado e validado em 31.10.2016 junto à Administração (PT-02) – Apêndice;
- Questionário aplicado junto aos condutores (PT-18) – Apêndice.

Possíveis Causas:

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

Possíveis Efeitos:

- Ausência de elementos 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/embarcações, em razão da ausência de manutenção preventiva (Efeito Real);
- Elevação do risco de descontinuidade na prestação do serviço, por necessidade de manutenção ou reparos (Efeito Potencial);
- Inadequação das condições dos veículos (Efeito Real);
- Baixa qualidade do serviço ofertado (Efeito Potencial);
- Risco a segurança dos alunos transportados (Efeito Potencial);

Conclusão:

- A situação evidencia falha na estrutura de controles internos, cuja consequência afeta diretamente a qualidade dos serviços ofertados – razão por que se posiciona, este Corpo Técnico, pela realização de determinação à Administração.

Proposta de encaminhamento:

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

A8. Inexistência normatização/orientação que discipline a contratação das demandas de transporte escolar

Situação encontrada:

A Administração não dispõe de diretrizes que regulamentem/orientem a contratação das demandas de transporte escolar. Desse modo, as contratações são realizadas de acordo com a experiência/maturidade da comissão de licitação da Administração, não levando em consideração, de forma objetiva e concomitante, a distribuição de escolas, a quantidade de alunos beneficiários do transporte escolar e a distribuição e dimensionamento dos itinerários conforme a localização de cada um deles, 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);

Acórdão APL-TC 00127/17 referente ao processo 04158/16
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

23 de 49



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

Evidências:

- Questionário aplicado e validado em 31.10.2016 junto à Administração (PT-02) – Apêndice.

Possíveis Causas:

- Omissão/Negligência dos responsáveis;
- Falta de conhecimento técnico;

Possíveis Efeitos:

- Contratações que não atendem aos requisitos mínimos (Efeito Potencial);
- 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:

- Determinação à Administração.

Proposta de encaminhamento:

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

A9. 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 referida regulamentação tem como intento estabelecer diretrizes para a coordenação do trabalho e auxiliar o acompanhamento das fiscalizações exercidas sobre o serviço de transporte escolar.

A ausência dessas 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:

- Questionário aplicado e validado em 31.10.2016 junto à Administração (PT-02) – Apêndice.

Possíveis Causas:

- Negligência dos responsáveis;
- Falta de conhecimento técnico.

Possíveis Efeitos:

Acórdão APL-TC 00127/17 referente ao processo 04158/16
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

24 de 49



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

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

Conclusão:

- Determinação à Administração.

Proposta de encaminhamento:

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

A10. Ausência de normatização/orientação das atribuições do gestor e do fiscal do contrato dos serviços de transporte escolar.

Situação encontrada:

Apesar de o acompanhamento e a fiscalização do contrato para verificar o cumprimento das disposições contratuais, técnicas e administrativas, em todos os seus aspectos, de acordo com o disposto no art. 67 da Lei 8.666/1993, constituir um dever-poder da Administração (ato vinculado, portanto), a municipalidade tanto não dispõe de regulamentação que defina/oriente as competências, atribuições e responsabilidades do gestor e fiscal de contrato, quanto sequer chegou a designar servidores para exercerem tais funções.

Essa falta de acompanhamento e de fiscalização do contrato compromete de forma elevada a adequada e correta execução da prestação de serviço de transporte escolar.

As diretrizes, por sua vez, são de suma relevância para se mitigar risco à escorregada execução do contrato, as quais devem abordar, por exemplo, questão relacionada à segregação de funções, eis que as atividades de gestor e de fiscal de contratos não devem ser atribuídas a uma mesma pessoa.

O **gestor de contrato** deve pertencer aos quadros da Administração, tendo como atribuições, dentre outras: 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).

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 à execução do contrato e determinando o que for necessário para regularizar as faltas ou os defeitos observados.

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

Alerte-se que a escolha do fiscal do contrato deve recair sobre pessoa que tenha conhecimento técnico suficiente acerca do objeto a ser fiscalizado, pois eventuais falhas na fiscalização podem vir a alcançar o agente público que o nomeou, por culpa *in eligendo*.

Por essas e outras situações é que se entende extremamente relevantes, além da indicação formal (por exigência do art. 67 da Lei 8.666/1993), a definição, por meio de ato

Acórdão APL-TC 00127/17 referente ao processo 04158/16
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

25 de 49



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

apropriado, das competências, atribuições e, especialmente, das responsabilidades do gestor e fiscal de contrato – a fim de que, assim, esteja garantida a execução adequada e esmerada do serviço de transporte escolar.

Critério de auditoria:

- Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO, Art. 2º, II; e Art. 3º, III (Controles internos adequados e Princípio da Aderência a Diretrizes e Normas); e
- Art. 67, da Lei Federal n. 8666/1993.

Evidências:

- Questionário aplicado e validado em 31.10.2016 junto à Administração (PT-02) – Apêndice.

Possíveis Causas:

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

Possíveis Efeitos:

- Veículos sem manutenção, inapropriados e inseguros para o transporte escolar (Efeito Potencial);
- 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/embarcações (Efeito Real);
- Baixa qualidade do serviço ofertado (Efeito Real);
- Risco a segurança dos alunos transportados (Efeito Potencial);

Conclusão:

- Determinação à Administração.

Proposta de encaminhamento:

Determinar à Administração que:

a. no prazo de 180 dias contados da notificação, defina por meio de ato apropriado as diretrizes para o exercício das funções de gestor e fiscal de contrato na realização do acompanhamento e fiscalização do serviço de transporte escolar, podendo ser de forma genérica aos demais responsáveis por estas funções na Administração, exigindo-se, neste caso, que se faça menção no ato de designação à vinculação e ao reforço das competências, atribuições e responsabilidades definidas pela norma geral, em atendimento à Decisão Normativa n. 02/2016/TCE-RO, art. 2º, II; e art. 3º, III (Controles internos adequados e princípio da aderência a diretrizes e normas); e

b. no prazo de 180 dias contados da notificação, **designe representante** da Administração para fiscalizar e acompanhar a execução do contrato já firmado para a prestação de serviços de transporte escolar, em observância ao que determina o art. 67, da Lei Federal nº 8.666/93.

A11. Inexistência de controle individualizado dos prestadores de serviços

Situação encontrada:

Acórdão APL-TC 00127/17 referente ao processo 04158/16
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

26 de 49



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

A Administração não dispõe de controle individualizado, por meio de livros, fichas ou listagens eletrônicas, que permita a realização do acompanhamento e fiscalização da prestadora de serviços do transporte escolar.

A situação decorre, de forma direta, da completa ausência de acompanhamento e fiscalização do gestor e do fiscal de contrato – os quais, rememore-se, sequer figuram nessa relação contratual.

Um controle individualizado das empresas permite à Administração o acompanhamento da execução do serviço (histórico e registro de ocorrência), a verificação da manutenção das condições e exigências do edital e do contrato (autorização do transporte, habilitação e qualificação) e, principalmente, o 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 eleva o risco de que as empresas contratadas pela Administração Pública 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:

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

Evidências:

- Questionário aplicado e validado em 31.10.2016 junto à Administração (PT-02) – Apêndice.

Possíveis Causas:

- Negligência dos responsáveis;
- Falta de conhecimento técnico; e
- Inexistência no acompanhamento e fiscalização do gestor e fiscal de contratos;
- Inexistência de preposto da empresa contratada, mantido no local dos serviços.

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/embarcações (Efeito Real);
- Baixa qualidade do serviço ofertado (Efeito Potencial); e
- Risco à segurança dos alunos transportados (Efeito Potencial).

Conclusão:

- Determinação à Administração.

Proposta de encaminhamento:

Determinar à Administração que, no prazo de 30 dias contados da notificação, institua controle individualizado dos prestadores de serviço de transporte escolar, por meio de livros, fichas ou listagens eletrônicas, de forma que permitam a realização dos seus acompanhamento e fiscalização, contendo, no mínimo, os seguintes requisitos: **i.** dados da empresa; **ii.** relação atualizada dos veículos, condutores e monitores; **iii.** histórico de acompanhamento das exigências contratuais; e **iv.** histórico de ocorrências, em atendimento à Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO, Art. 2º, II.

Acórdão APL-TC 00127/17 referente ao processo 04158/16
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

27 de 49



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

A12. Inexistência de controle 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 transporte escolar.

Tanto é que, dos 15 veículos vistoriados no município de Nova União, dentre os quais 11 são da frota própria municipal e 04 da frota terceirizada, 04 (quatro) não conferiram com a relação informada pela Administração, a saber: NEB-5193 e NEG-3531, relativos à frota própria; GVQ-2062 e DBC-9545, relativos à frota terceirizada. Esse fato, portanto, corrobora a ausência de controle dos veículos que prestam o serviço de transporte escolar no município - situação registrada pelos gestores quando da aplicação do 'questionário municípios', validade no PT02.

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

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

A ausência deste controle aumenta o risco de que as empresas não mantenham as mesmas condições de habilitação e qualificação exigindo no edital e contrato, além de impossibilitar que a Administração mantenha um controle da execução diário do serviço, visto que não dispõe de informações atualizadas dos veículos, como e se estão sendo utilizados, se foram substituídos, e até mesmo se estão com o laudo de vistoria do DETRAN atualizados entre outros.

Como consequência, isso pode gerar uma liquidação de despesa inadequada/indevida e/ou sem garantias suficientes de que os serviços prestados foram realizados por veículos nas condições exigidas no contrato.

O controle individualizado dos veículos permite, também, que a Coordenação encaminhe, mensalmente ou sempre que houver atualização, relação dos veículos previamente cadastrados junto à 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:

- Art. 7º, §4º; art. 54, § 1º e art. 55, I e II, da Lei Federal nº 8.666/93; e
- Art. 2º, II (controles internos adequados) da Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO.

Evidências:

- Questionário aplicado e validado em 31.10.2016 junto à Administração (PT-02) – Apêndice.

Possíveis Causas:

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

Acórdão APL-TC 00127/17 referente ao processo 04158/16
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

28 de 49



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

Possíveis Efeitos:

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

Conclusão:

- Determinação à Administração.

Proposta de encaminhamento:

Determinar à Administração que, no prazo de 30 dias contados da notificação, institua controle individualizado por meio de livros, fichas ou listagens eletrônicas que permitam a realização do acompanhamento e fiscalização dos veículos do transporte escolar, contendo, no mínimo, os seguintes requisitos: **i.** dados da empresa; **ii.** dados do veículo; **iii.** comprovante atualizado de certificado de inspeção semestral do DETRAN; **iv.** histórico de acompanhamento das exigências contratuais; e **v.** histórico de ocorrências, em observância ao art. 2º, II (controles internos adequados) da Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO.

A13. 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.

Essa situação decorre diretamente da ausência de acompanhamento e fiscalização do gestor e fiscal de contrato.

O controle individualizado permite que 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 do referido controle aumenta o risco das empresas não se preocuparem em manter as mesmas condições de habilitação e qualificação exigidas no edital e no contrato. Demais disso, também impossibilita que a Administração controle a 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.

Como consequência, abre-se a possibilidade de liquidação da despesa de forma inadequada e/ou sem as garantias suficientes de que os serviços prestados sejam realizados por condutores e monitores que preencham as condições exigidas no contrato.

Um controle individualizado dos condutores e monitores permitirá que a Coordenação encaminhe previamente aos diretores e alunos, mensalmente ou sempre que houver atualização, relação dos condutores e monitores previamente cadastrados junto à Administração, de forma a permitir à diretoria da escola - e até mesmos aos alunos - que acompanhem e fiscalizem aqueles que atendem ao transporte escolar naquela municipalidade.

Critério de auditoria:

Acórdão APL-TC 00127/17 referente ao processo 04158/16
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

29 de 49



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

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

Evidências:

- Questionário aplicado e validado em 31.10.2016 junto à Administração (PT-02) – Apêndice.

Possíveis Causas:

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

Possíveis Efeitos:

- Liquidação da despesa inadequada ou sem garantias suficientes (Efeito Potencial);
- Inadequação das condições dos condutores e monitores (Efeito Potencial);
- Baixa qualidade do serviço ofertado (Efeito Potencial);
- Risco a segurança dos alunos transportados (Efeito Potencial);

Conclusão:

- Determinação à Administração.

Proposta de encaminhamento:

Determinar à Administração que, no prazo de 30 dias contados da notificação, institua controle individualizado, por meio de livros, fichas ou listagens eletrônicas, que permita a realização do acompanhamento e fiscalização dos condutores e monitores do transporte escolar, contendo no mínimo os seguintes requisitos: **i.** dados da empresa; **ii.** cópia dos documentos pessoais; **iii.** dados pessoais; **iv.** documentação que comprove vínculo com a empresa contratada; **v.** 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); **vi.** 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); **vii.** certidão negativa (atualizada/validade) do registro de distribuição criminal relativamente aos crimes de homicídio, roubo, estupro e corrupção de menores; **viii.** histórico de acompanhamento das exigências contratuais; e **ix.** histórico de ocorrências, com fundamento, em atendimento à Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO, Art. 2º, II.

A14. Inexistência de controle diário de execução

Situação encontrada:

A Administração não dispõe de controle diário que permita, com certeza, a identificação dos quilômetros efetivamente executados por rota/itinerário.

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

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

Acórdão APL-TC 00127/17 referente ao processo 04158/16
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

30 de 49



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

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

Critério de auditoria:

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

Evidências:

- Questionário aplicado e validado em 31.10.2016 junto à Administração (PT-02) – Apêndice.
- Questionário aplicado junto aos diretores (PT-07) – Apêndice.

Possíveis Causas:

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

Possíveis Efeitos:

- Ineficiência no serviço (Efeito Real);
- Aumento do custo com manutenção e substituição de equipamentos (Efeito Potencial);
- Redução da vida útil dos veículos/embarcações, em razão da ausência de manutenção preventiva (Efeito Real);
- Elevação do risco de descontinuidade na prestação do serviço, por necessidade de manutenção ou reparos (Efeito Real);
- Inadequação das condições dos veículos (Efeito Potencial);
- Baixa qualidade do serviço ofertado (Efeito Potencial);
- Risco à segurança dos alunos transportados (Efeito Potencial);
- Liquidação da despesa inadequada ou sem garantias suficientes (Efeito Potencial); e
- Danos ao erário pelo pagamento de serviços não realizados (Efeito Potencial).

Conclusão:

- Determinação à Administração.

Proposta de encaminhamento:

Determinar à Administração que, no prazo de 30 dias contados da notificação, institua rotinas de controle que permitam o acompanhamento e fiscalização da execução diária dos quilômetros executados por rota/itinerário, em atendimento à Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO, Art. 2º, II.

A15. Inexistência de normatização/orientação do atendimento das demandas de transporte escolar

Situação encontrada:

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

Essas diretrizes são essenciais para a identificação das demandas e a formulação das bases e definição do planejamento da execução do serviço, permitindo o seu balizamento, as quais

Acórdão APL-TC 00127/17 referente ao processo 04158/16
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

31 de 49



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

deveriam abranger: idade máxima e requisitos dos transportes escolares, faixa etária e requisitos para atendimentos dos alunos, tempo máximo permitido entre o deslocamento da retirada do aluno e a escola, definição dos pontos de retirada dos alunos (requisitos e quantidades máximas de quilômetros entre a residência e o ponto de retirada do aluno), entre outros.

A ausência dessas diretrizes e desses requisitos refletem diretamente na qualidade e no correto dimensionamento dos serviços ofertados aos alunos.

Critério de auditoria:

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

Evidências:

- Questionário aplicado e validado em 31.10.2016 junto à Administração (PT-02) – Apêndice.

Possíveis Causas:

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

Possíveis Efeitos:

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

Conclusão:

- Determinação à Administração.

Proposta de encaminhamento:

Determinar à Administração que, no prazo de 180 dias contados da notificação, apresente projeto de lei, por meio do qual se regulamente as diretrizes do atendimento da demanda e da oferta do transporte escolar, contemplando, no mínimo, as seguintes situações: **a.** idade máxima e requisitos dos transportes escolares; **b.** faixa etária e requisitos para atendimentos dos alunos; **c.** quantidade de horas máxima permitida entre o deslocamento da retirada do aluno e a escola; e **d.** pontos de retirada dos alunos (requisitos e quantidade máxima de quilômetros entre a residência e o ponto de retirada do aluno), em atendimento à Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO, art. 2º, inciso II, e art. 3º, inciso III (Controles internos adequados e Princípio da Aderência a Diretrizes e Normas).

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

Situação encontrada:

A Administração não realiza pesquisa de satisfação entre os beneficiários do transporte escolar, com a finalidade de avaliar a qualidade da prestação do serviço. Essa pesquisa permitiria à Administração identificar oportunidades de melhoria no serviço ofertado.

Critério de auditoria:

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

Acórdão APL-TC 00127/17 referente ao processo 04158/16
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

32 de 49



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

Evidências:

- Questionário aplicado e validado em 31.10.2016 junto à Administração (PT-02) – Apêndice.

Possíveis Causas:

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

Possíveis Efeitos:

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

Conclusão:

- Determinação à Administração

Proposta de encaminhamento:

Determinar à Administração que, no prazo de 180 dias contados da notificação, institua rotinas de controle e realização de pesquisa de satisfação entre os usuários, a fim de avaliar a qualidade do serviço de transporte escolar e identificar oportunidade de melhorias, em atendimento ao princípio da eficiência, contido no art. 37, caput, da Constituição Federal c/c art. 2º, inciso II (controles internos adequados) da Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO.

A17. Ausência de alguns dos requisitos mínimos para formulação das propostas.**Situação encontrada:**

O termo de referência/projeto básico/edital não dispõe sobre a quantidade de alunos a ser transportada e nem o tipo de pavimentação em que os veículos irão transitar. Essa situação tem impacto direto na formulação das propostas, sendo, estes, alguns dos requisitos mínimos para a adequada formulação das propostas de seleção dos serviços de transporte escolar.

Critério de auditoria:

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

Evidências:

- Análise documental do processo administrativo n. 45/SEMECT/2016 - Pregão Eletrônico n. 002/2016 (PT13-ReqEdital).

Possíveis Causas:

- Ausência de conhecimento técnico adequado;
- Negligência dos responsáveis; e

Acórdão APL-TC 00127/17 referente ao processo 04158/16
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

33 de 49



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

- Falha nas rotinas de controle interno.

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 (sobrepço) (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/embarcações (Efeito Potencial);
- Contratações que não atentem aos requisitos mínimos (Efeito Potencial).

Conclusão:

- Determinar à Administração.

Proposta de encaminhamento:

Determinar à Administração que **inclua no termo de referência/Projeto básico/Edital** dos próximos certames **todos os elementos/requisitos do objeto necessários à adequada formulação das propostas** do serviço de transporte escolar, fazendo constar nos referidos instrumentos, expressa e claramente, a quantidade de alunos a serem transportados, o tipo de pavimentação em que os veículos irão transitar, além dos elementos/requisitos que já constam nos certames já realizados, tais como mapas com as rotas/itinerários, contendo no mínimo: por itinerário, a quantidade de quilômetros, os requisitos dos veículos, a estimativa da quantidade de alunos, a necessidade de monitores e o tipo de pavimentação, em atendimento ao art. 3º, inciso III, da Lei Federal nº 10.520/02 c/c arts. 7º, § 2º, inciso II, e 40, § 2º, inciso II da Lei Federal nº 8.666/93.

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

Situação encontrada:

Ao manusear o processo administrativo n. 000045/2016 (Pregão Eletrônico n. 02/2016), verificou-se que, para balizar o preço de referência, a Administração apenas fez constar documento denominado 'Planilha Orçamentária' – Anexo 10', por meio do qual limitou-se a informar o trajeto a ser percorrido, o total de km a serem rodados por dia, o total de km a ser percorrido nos 200 dias letivos, o valor do km e o valor total a ser pago pela prestação integral do serviço. No referido documento ainda restou consignado não ter sido realizada pesquisa de preços de mercado e estarem utilizando como baliza para a licitação o preço praticado pelo km rodado do transporte escolar realizado no exercício 2015.

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:

- Análise documental do processo administrativo n. 45/SEMECT/2016 - Pregão Eletrônico n. 002/2016 (PT12-ReqPlanComposiçãoCustos).

Possíveis Causas:

- Negligência dos responsáveis;
- Falta de conhecimento técnico; e

Acórdão APL-TC 00127/17 referente ao processo 04158/16
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

34 de 49



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

- Falha nas rotinas de controle interno.

Possíveis Efeitos:

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

Conclusão:

- Determinar à Administração.

Proposta de encaminhamento: Determinar à Administração que 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.

A19. Ausência de previsão, no edital, dos requisitos para os condutores e os monitores

Situação encontrada:

O Termo de Referência/Projeto Básico, assim como o Edital, não definiram os requisitos acerca das competências/exigências mínimas dos condutores e monitores do serviço de transporte escolar na forma do Código de Trânsito Brasileiro e Resolução do Conselho Nacional de Trânsito.

Critério de auditoria:

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

Evidências:

- Análise documental do processo administrativo n. 45/SEMECT/2016 - Pregão Eletrônico n. 002/2016 (PT13-ReqEdital).

Possíveis Causas:

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

Possíveis Efeitos:

- Aumento do risco à segurança dos alunos transportados (Efeito Potencial);
- Condutores e Monitores sem a qualificação adequada para prestação do serviço (Efeito Potencial);
- Baixa qualidade do serviço prestado (Efeito Potencial); e
- Contratações que não atentem aos requisitos mínimos (Efeito Potencial).

Conclusão:

- Determinar à Administração.

Proposta de encaminhamento:

Acórdão APL-TC 00127/17 referente ao processo 04158/16
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

35 de 49



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

Determinar à Administração que apresente, no Edital, os requisitos, de forma detalhada, dos condutores e monitores do transporte escolar, conforme as disposições do Código de Trânsito Brasileiro (CTB), art. 138, I, II, IV e V; art. 139; art. 145, IV; art. 329; e Resolução CONTRAN n.º 168-04. e 205-06.

A20. Deficiência da previsão, no edital, dos requisitos quanto à composição do valor unitário do quilômetro

Situação encontrada:

O instrumento convocatório previu de forma deficiente os requisitos para composição do valor unitário do quilômetro.

Os itens 8.3.1 e 8.5 do Edital, que contêm a aludida previsão, não estabeleceram que deverão ser incluídos no valor unitário do quilômetro da proposta da licitante todas as despesas diretas ou indiretas relacionadas com a integral execução do objeto.

Também não constou previsão de que o preço unitário deve ser apresentado sem inclusão de qualquer encargo financeiro ou previsão inflacionária.

Critério de auditoria:

- Artigo 7º, § 7º, da Lei 8.666/93.

Evidências:

- Análise documental do processo administrativo n. 45/SEMECT/2016 - Pregão Eletrônico n. 002/2016 (PT13-ReqEdital).

Possíveis Causas:

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

Possíveis Efeitos:

- Ausência de parâmetro objetivo para julgamento das ofertas desconformes ou incompatíveis, e consequente declaração de inexequibilidade das propostas (Efeito Real).

Conclusão:

- Determinar à Administração.

Proposta de encaminhamento:

Determinar à Administração que adote providências com vistas a incluir no edital 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 relacionadas com a integral execução do objeto, em atendimento às disposições do artigo 7º, § 7º, da Lei 8.666/93.

A21. Inexistência de previsão, no edital, de inspeção que comprove antes da assinatura do contrato os requisitos dos condutores e monitores do transporte escolar

Situação encontrada:

Em apreciação ao instrumento convocatório, verificou-se não haver previsão de cláusula que determine que, antes da assinatura do contrato, o vencedor da proposta mais vantajosa apresente os documentos comprobatórios dos condutores e monitores de transporte escolar, comprovando o atendimento de todos os requisitos dispostos no edital.

Acórdão APL-TC 00127/17 referente ao processo 04158/16
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

36 de 49



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

Critério de auditoria:

- Artigo 40, II, da Lei 8.666/93.

Evidências:

- Análise documental do processo administrativo n. 45/SEMECT/2016 - Pregão Eletrônico n. 002/2016 (PT13-ReqEdital).

Possíveis Causas:

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

Possíveis Efeitos:

- Aumento do risco à segurança dos alunos transportados (Efeito Potencial);
- Baixa qualidade dos serviços ofertados (Efeito Potencial);
- Contratações que não atendem aos requisitos mínimos (Efeito Real); e
- Inadequação das condições dos condutores e monitores (Efeito Potencial).

Conclusão:

- Determinar à Administração.

Proposta de encaminhamento:

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

A22. Inexistência de previsão, no instrumento convocatório, de exigência quanto à manutenção de habilitação e qualificação das empresas

Situação encontrada:

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

Critério de auditoria:

- Artigo 55, inciso XIII, da Lei 8.666/93.

Evidências:

- Análise documental do processo administrativo n. 45/SEMECT/2016 - Pregão Eletrônico n. 002/2016 (PT13-ReqEdital).

Possíveis Causas:

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

Possíveis Efeitos:

Acórdão APL-TC 00127/17 referente ao processo 04158/16
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

37 de 49



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

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

Conclusão:

- Determinar à Administração.

Proposta de encaminhamento:

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

A23. Ausência de cláusula que disponha sobre a possibilidade da ocorrência de aditivos em caso de aumento ou diminuição de quilometragem

Situação encontrada:

O edital não prevê que ocorrendo o aumento ou diminuição da quilometragem da linha adjudicada, será reajustado ou suprimido o valor do contrato, sempre respeitado o limite de 25% (vinte e cinco por cento).

Critério de auditoria:

- Artigo 65, I, a, b; II, b e d; e § 1º da Lei 8.666/93.

Evidências:

- Análise documental do processo administrativo n. 45/SEMECET/2016 - Pregão Eletrônico n. 002/2016 (PT13-ReqEdital).

Possíveis Causas:

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

Possíveis Efeitos:

- Pagamento em valores superiores ao Contratado (Efeito Potencial); e
- Elevação do risco de descontinuidade na prestação do serviço, em razão do lapso temporal para contratação de empresa para operar em caso de aumento de quilometragem (Efeito Potencial).

Conclusão:

- Determinar à Administração.

Proposta de encaminhamento:

Determinar à Administração que adote providências com vistas a incluir no edital de transporte escolar previsão, de forma expressa, de que, ocorrendo aumento ou diminuição da quilometragem da linha adjudicada, sempre respeitado o limite de 25% (vinte e cinco por cento), será reajustado ou suprimido o valor do contrato, visando atender as disposições do artigo 65, I, a, b; II, b e d; e § 1º da Lei 8.666/93.

Acórdão APL-TC 00127/17 referente ao processo 04158/16
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

38 de 49



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

A24. Veículos em más condições de conservação e higiene

Situação encontrada:

Em observação direta, verificou-se a existência de veículos da frota própria e da frota terceirizada em más condições de conservação, tais como: **bancos rasgados e/ou arrancados, encosto sem estofamento, retrovisores rachados, tacógrafos inoperantes** (danificado/sem o disco), **para-brisas rachados, cintos de segurança inutilizáveis**.

Da frota municipal, foram vistoriados 11 veículos (ou seja, 100% da população total), dentre os quais destacam-se os seguintes achados, demonstrados na tabela infra:

MODALIDADE	Execução Direta											Análise			
	OHP-9348	NEB-5193	NDR-0872	NCP-6443	NDQ-2472	NEB-0111	NBE-6227	NEG-3531 (V. Reserva)	NCS-9523	NBR-1096	NCS-9503	Regular	Irregular	Regular (%)	Irregular (%)
Tacógrafo (Equipamento registrador instantâneo inalterável de velocidade e tempo)	N	N	S	S	S	S	S	S	S	N	N	7	4	64%	36%
Cintos de segurança em número igual à lotação	S	N	N	N	N	N	N	N	S	N	S	3	8	27%	73%
Extintor de Incêndio dentro da validade	S	S	S	S	S	S	S	N	S	S	S	10	1	91%	9%
Estepe	S	S	N	N	S	N	N	S	S	N	S	5	6	45%	55%
Número de assentos compatível com a capacidade do veículo	S	S	N	S	N	N	S	S	S	N	S	7	4	64%	36%
Conservação dos assentos	S	N	N	N	N	N	N	N	S	N	S	3	8	27%	73%
Retrovisores	N	N	N	S	S	S	N	S	S	S	S	7	4	64%	36%
Janelas	N	N	N	S	N	N	N	S	N	S	S	4	7	36%	64%
Funcionamento das lanternas e faróis	S	S	S	S	N	S	N	N	S	N	S	7	4	64%	36%

Da frota terceirizada, foram vistoriados 04 veículos, dentre os quais destacam-se os seguintes achados, demonstrados na tabela infra:

MODALIDADE	Execução Indireta				Análise			
	DAH-5796	BWY-5217	GVQ-2062	DBC-9545	Regular	Irregular	Regular (%)	Irregular (%)
Extintor de Incêndio dentro da validade	S	S	N	S	3	1	75%	25%
Número de assentos compatível com a capacidade do veículo	S	N	N	N	1	3	25%	75%
Conservação dos Pneus	S	N	S	S	3	1	75%	25%
Retrovisores	S	S	N	S	3	1	75%	25%
Funcionamento das lanternas e faróis	S	S	S	N	3	1	75%	25%

A respeito das informações registradas nas tabelas supra, vale destacar o fato dos principais achados relativos ao péssimo estado de conservação dos veículos, foram verificados na frota própria da municipalidade – a qual, inclusive, possui veículos bem mais novos (2010-2015) do que os da frota terceirizada (2000-2002).

Importa evidenciar, também, que, em resposta à questão 18 da pesquisa de avaliação do transporte público aplicada junto aos alunos das escolas municipais, por meio da qual lhes foi questionado ‘Qual a situação que você gostaria que o serviço de transporte melhorasse?’, **73% responderam: ‘os veículos (conservação, bancos, higiene)’**.



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

Ademais, 42% dos alunos, na mesma oportunidade, afirmaram que raramente/nunca os veículos são limpos/higienizados.

Critério de auditoria:

- Art. 105, II; art. 136, incisos I, II, III, IV e V; art. 137; e art. 139, do Código de Trânsito Brasileiro.

Evidências:

- Registros fotográficos (figuras 1.01 a 1.08) – Apêndice; e
- Questionário aplicado junto aos alunos (PT-17) – Apêndice.

Possíveis Causas:

- Relativamente à frota própria municipal, ausência de monitores;
- Relativamente à frota própria municipal, falha/ausência de conhecimento, orientação e fiscalização, por parte da Administração, acerca das atribuições/responsabilidades inerentes aos ocupantes do cargo efetivo de motorista veículo pesado daquela municipalidade, legalmente previstas na Lei Municipal n. 245/2007, que, dentre outras, são as de: "...manter os veículos em perfeitas condições de uso, limpando-o (sic) por dentro e por fora,... comunicar ao seu superior imediato, qualquer anomalia verificada no funcionamento do veículo;...".
- Ausência de exigências, no edital de contratação do transporte escolar, sobre a qualidade do serviço;
- Especialmente no tocante à frota própria municipal, manutenção preventiva feita de forma aquém à esperada (apenas uma vez por ano), confirmada por meio de entrevista com condutores (PT-18 tabulado); e
- Ausência/Inexistência de fiscalização dos contratos (conforme resposta do gestor ao questionário aplicado e validado mediante PT-02).

Possíveis Efeitos:

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

Conclusão:

- Determinar à Administração.

Proposta de encaminhamento:

Determinar à Administração que, no prazo de 30 dias contados da notificação, adote providências com vistas a:

- a.** regularizar as situações identificadas (substituição/manutenção) na frota municipalidade que não atendem os critérios definidos na legislação, em atenção ao disposto no art. 105, II; 136, incisos I, II, III, IV e V; 137; e 139 todos do Código Brasileiro de Trânsito (CTB); e
- b.** notificar a empresa contratada para que regularize a situação identificada (substituição/manutenção) da frota que não atendem os critérios definidos no contrato/legislação, em atenção ao disposto no art. 105, II; 136, incisos I, II, III, IV e V; 137; e 139 todos do Código Brasileiro de Trânsito (CTB).

A25. Veículos sem requisitos suficientes e adequados para o transporte escolar

Situação encontrada:

Acórdão APL-TC 00127/17 referente ao processo 04158/16
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

40 de 49



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

Verificou-se, em observação direta, a existência de veículos da frota própria e da frota terceirizada sem requisitos de segurança, tais como: **cinto de segurança em número inferior à lotação** (a esse respeito, ressalta-se que, apesar da frota própria municipal se constituir de veículos novos (2010-2015) e conterem, “formalmente”, o referido item de segurança em quantidade equivalente ao da lotação, verificou-se uma série de situações inviabilizadoras da sua utilização, tais como adesivamento dos cintos e orientação, por parte de alguns condutores, aos alunos, de que eles não utilizassem os cintos de segurança **para não gastá-los** (conforme relato de vários estudantes, quando aplicada a pesquisa de avaliação do transporte escolar); **extintores de incêndio com validade vencida/sem identificação** (frota própria e terceirizada); **transporte de materiais/equipamentos que representam risco à segurança dos alunos** (conforme relato dos alunos, confirmada via pesquisa de avaliação do transporte escolar); **ausência de estepe**; e **janelas quebradas, remendadas com placas de alumínio**.

Da frota municipal, foram vistoriados 11 veículos (ou seja, 100% da população total), dentre os quais destacam-se os seguintes achados, demonstrados na tabela infra:

MODALIDADE	Execução Direta											Análise			
	OHP-9348	NEB-5193	NDR-0872	NCP-6443	NDQ-2472	NEB-0111	NBE-6227	NEG-3531 (V. Reserva)	NCS-9523	NBR-1096	NCS-9503	Regular	Irregular	Regular (%)	Irregular (%)
Tacógrafo (Equipamento registrador instantâneo inalterável de velocidade e tempo)	N	N	S	S	S	S	S	S	S	N	N	7	4	64%	36%
Cintos de segurança em número igual à lotação	S	N	N	N	N	N	N	N	S	N	S	3	8	27%	73%
Extintor de Incêndio dentro da validade	S	S	S	S	S	S	S	N	S	S	S	10	1	91%	9%
Estepe	S	S	N	N	S	N	N	S	S	N	S	5	6	45%	55%
Número de assentos compatível com a capacidade do veículo	S	S	N	S	N	N	S	S	S	N	S	7	4	64%	36%
Conservação dos assentos	S	N	N	N	N	N	N	N	S	N	S	3	8	27%	73%
Retrovisores	N	N	N	S	S	S	N	S	S	S	S	7	4	64%	36%
Janelas	N	N	N	S	N	N	N	S	N	N	S	4	7	36%	64%
Funcionamento das lanternas e faróis	S	S	S	S	N	S	N	N	S	N	S	7	4	64%	36%

Da frota terceirizada, foram vistoriados 04 veículos, dentre os quais destacam-se os seguintes achados, demonstrados na tabela infra:

MODALIDADE	Execução Indireta				Análise			
	DAH-5796	BWY-5217	GVQ-2062	DBC-9545	Regular	Irregular	Regular (%)	Irregular (%)
Extintor de Incêndio dentro da validade	S	S	N	S	3	1	75%	25%
Número de assentos compatível com a capacidade do veículo	S	N	N	N	1	3	25%	75%
Conservação dos Pneus	S	N	S	S	3	1	75%	25%
Retrovisores	S	S	N	S	3	1	75%	25%
Funcionamento das lanternas e faróis	S	S	S	N	3	1	75%	25%

A respeito das informações registradas nas tabelas supra, vale destacar o fato dos principais achados relativos à ausência ou inadequação dos itens de segurança, foram verificados na frota própria da municipalidade – a qual, inclusive, possui veículos bem mais novos (2010-2015) do que os da frota terceirizada (2000-2002).

Acórdão APL-TC 00127/17 referente ao processo 04158/16
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

41 de 49



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

Critério de auditoria:

- CTB, art. 105, I; e art. 136, VI.

Evidências:

- Registros fotográficos (figuras 1.02 e 1.07 a 1.12) - pêndice;
- Questionário aplicado junto aos alunos (PT-17) – Apêndice.

Possíveis Causas:

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

Possíveis Efeitos:

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

Conclusão:

Determinação à Administração

Proposta de encaminhamento:

- Determinar à Administração que, no prazo de 30 dias contados da notificação, adote providências com vistas a:

- a. Regularizar as situações identificadas (substituição/manutenção) da frota própria da municipalidade que não atendem os critérios definidos na legislação, em atenção aos arts. 105 e 136, VI, do Código de Trânsito Brasileiro; e
- b. Notificar as empresas contratadas para que regularizem as situações identificadas (substituição/manutenção) da frota que não atendem os critérios definidos no contrato/legislação, em atenção aos arts. 105 e 136, VI, do Código de Trânsito Brasileiro.

A26. Indícios de transporte de ‘caronas’ nos veículos escolares**Situação encontrada:**

Quando da aplicação da pesquisa de avaliação do transporte escolar, diversos alunos relataram a ocorrência de condução de caronas nos veículos de transporte escolar. Na oportunidade, contaram que alguns motoristas e monitores abusam de suas prerrogativas, dando carona a familiares e amigos, e que, determinada vez, um motorista chegou a conceder carona a um senhor bêbado. Também relataram haver servidores da escola se utilizando do benefício, dentre os quais uma diretora - havendo confirmação desta situação com a própria diretora, posteriormente, que argumentou a importância de sua presença no transporte escolar, pois, desse modo, os alunos não se sentiriam à vontade para promover algazarras e/ou dano ao patrimônio.

A situação ora evidenciada resta corroborada pelo resultado da pesquisa de avaliação do transporte escolar, aplicada junto aos alunos das escolas municipais, pois, na oportunidade, 91% deles respondeu que, no seu itinerário, outras pessoas utilizam o transporte - dentre os quais professores e servidores da escola (25%); outras pessoas da comunidade (35%); e professores, servidores da escola e outras pessoas da comunidade (31%).

No que tange à frota municipal, composta, em sua totalidade, por veículos adquiridos mediante o Programa Caminha da Escola, cumpre-se destacar que o Ministério da Educação, por meio da Resolução nº 45/2013, dispendo acerca dos critérios para utilização de veículos de transporte escolar adquiridos no âmbito do Programa Caminho da Escola, prescreveu, em seu art. 3º, que **os veículos de transporte escolar adquiridos pelo Programa Caminho da Escola são destinados para o uso exclusivo no transporte dos**

Acórdão APL-TC 00127/17 referente ao processo 04158/16
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

42 de 49



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

estudantes matriculados nas escolas das redes públicas de ensino, nos trajetos necessários para garantir o acesso diário e a permanência dos estudantes nas escolas, bem como, garantir o acesso dos mesmos nas atividades pedagógicas, esportivas, culturais ou de lazer previstas no plano pedagógico e realizadas fora da escola.

Assim sendo, a permissão de ‘caronas’ nos veículos escolares, além de ferir o princípio da moralidade da administração pública, constituir 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, revela descaso do poder público perante a juventude, pois expõem os alunos ao risco de acidentes, doenças e situações de abuso.

Critério de auditoria:

- Art. 208, VII e art. 212, da Constituição Federal;
- Art. 11, VI e art. 70, VIII, da Lei n.º 9.394/1996;
- Resolução n.º 45, de 20 de novembro de 2013, do Ministério da Educação; e
- Decisão Normativa n.º 02/2016/TCE-RO, Art. 2.º, II (Controles internos adequados).

Evidências:

- Questionário aplicado junto aos alunos (PT-17) – Apêndice;
- Questionário aplicado junto aos condutores (PT-18) – Apêndice;
- Questionário aplicado junto aos diretores (PT-07) – Apêndice.

Possíveis Causas:

- Ausência de orientação, por parte da Administração, junto aos condutores e monitores, acerca dos seus direitos, deveres e responsabilidades para com os alunos e a coisa pública;
- Falta de conhecimento técnico; e
- Inexistência de acompanhamento e fiscalização da execução dos serviços de transporte escolar.

Possíveis Efeitos:

- Superlotação dos veículos do transporte escolar (Efeito Potencial);
- Alunos transportados em pé, gerando redução em seu rendimento (Efeito Potencial);
- Desconforto e falta de segurança dos alunos, condutores e monitores (Efeito Real); e
- Aumento da exposição dos alunos ao risco de acidentes (Efeito Potencial).

Conclusão:

- Determinação à Administração.

Proposta de encaminhamento:

Determinar à administração que, no prazo de 30 dias contados da notificação:

a. elabore e expeça orientação a todas as unidades de ensino servidas pelo transporte escolar municipal proibindo a concessão de carona nos veículos escolares – no caso da frota terceirizada, a concessão de carona a professores está condicionada à previsão expressa no edital de licitação e respectivo contrato -, afixando cópia do referido documento no interior de todos os veículos, sejam eles da frota própria ou da frota terceirizada;

b. notifique, por escrito, todos os condutores e monitores dos veículos destinados ao transporte de escolares para que não deem carona àqueles que não sejam alunos, vez que o transporte escolar é **exclusivo para alunos**, nos termos do art. 208, VII e art. 212, da Constituição Federal e Art. 11, VI e art. 70, VIII, da Lei n.º 9.394/1996, e ainda, o art. 3º da Resolução n.º 45/2013 do Ministério da Educação – mantendo presente que, no caso da frota

Acórdão APL-TC 00127/17 referente ao processo 04158/16
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

43 de 49



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

terceirizada, a concessão de carona a professores está condicionada à previsão expressa no edital de licitação e respectivo contrato;

c. faça constar, nos futuros Processos Licitatórios e nos Contratos de Prestação de Serviços de Transporte Escolar, a cláusula prevendo a proibição de transportar passageiros que não sejam escolares (caronas), em respeito aos art. 208, VII e art. 212, da Constituição Federal e art. 11, VI e art. 70, VIII, da Lei n.º 9.394/1996.

A27. Inexistência de monitores no acompanhamento dos itinerários

Situação encontrada:

Em resposta à pergunta q13. No seu itinerário tem monitor?’, contida na pesquisa de avaliação aplicada junto aos alunos, 70% dos alunos das escolas afirmaram não haver monitor. Referido índice sobe para 94%, quando selecionadas apenas as escolas rurais (Polo Paulo Freire e Polo Antônio Carlos), ambas cobertas pela frota própria municipal. Selecionadas apenas as escolas urbanas (Manoel Francisco de Oliveira e Marcos Adriano Issler), ambas cobertas pela frota terceirizada, o aludido índice cai para 38% (não tem monitor) – contudo, apenas 30% afirmam que no itinerário deles o monitor comparece diariamente, sem faltas.

Referida situação representa elevado risco à segurança dos alunos, especialmente àqueles cuja faixa etária vai de 04 a 07 anos.

- A preocupação com a ausência de monitores também foi relatada por diversos condutores (em especial os da frota própria municipal), que, segundo consta, por vezes, precisam parar o ônibus para conter alunos brigando e/ou fazendo algazarra, o que finda por prejudicar o cumprimento do itinerário no horário. Também é do sentir dos condutores que a ausência de monitor contribui bastante para a deterioração do patrimônio público, uma vez que não há como conduzir o veículo e, ao mesmo tempo, vigiar/reprender eventuais condutas reprováveis dos alunos.

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;
- Questionário aplicado junto aos condutores (PT-18) – Apêndice;
- Questionário aplicado junto aos diretores (PT-07) – Apêndice.

Possíveis Causas:

- Inexistência de fiscalização dos contratos; e/ou
- Inexistência de previsão no edital/contrato.

Possíveis Efeitos:

- Aumento do risco à segurança dos alunos (Efeito Real);
- Aumento do risco de dano ao patrimônio público (Efeito Real); e
- Aumento do custo de manutenção da frota (Efeito Real).

Conclusão:

- Determinação à Administração.

Proposta de encaminhamento:

Determinar à Administração que, no prazo de 90 dias contados da notificação, adote providências com vistas à inclusão/exigência de monitor em todos os itinerários do

Acórdão APL-TC 00127/17 referente ao processo 04158/16
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

44 de 49



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

transporte escolar municipal, sejam eles cobertos pela frota terceirizada ou pela frota própria municipal, em atendimento à Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO, Art. 2º, II (Controles internos adequados).

A28. Inexistência de trabalhos de conscientização sobre o uso do transporte escolar no município

Situação encontrada:

Em todas as escolas onde foi aplicada a pesquisa de avaliação do transporte público escolar, diversos alunos relataram aos auditores nunca terem recebido qualquer orientação sobre os seus direitos e deveres relacionados ao serviço do transporte escolar – o que foi confirmado por 69% deles, conforme resultado obtido por meio da referida pesquisa.

Os condutores dos ônibus escolares, em especial os da frota municipal, relataram que os alunos danificam os ônibus (cortando poltronas com estiletas, arrancando pedaços das poltronas e rabiscando paredes), jogam lixo no chão, provocam algazarras no interior dos ônibus e causam atrasos nas saídas dos veículos das escolas, o que finda por interferir no cumprimento do itinerário.

Reforçaram, também, juntamente com os diretores das escolas, a ideia de que tais ocorrências estão diretamente ligadas à ausência de monitores no interior dos veículos, o que finda por comprometer a segurança de todos, vez que é impossível para eles, condutores, darem conta de conduzir o veículo de maneira adequada e, concomitantemente, vigiar/reprender diretamente os alunos.

Também insta reportar o relato dos alunos acerca da conduta de alguns condutores e monitores, que estariam cometendo diversos excessos, dentre os quais a concessão de carona a parentes e amigos e a proibição de alimentação dentro do ônibus – em um dos casos descritos, a aluna teria sido obrigada a jogar fora um sorvete que tinha acabado de comprar porque, segundo o monitor, ela não poderia comê-lo dentro do ônibus.

De todo esse panorama, resta claro a importância da realização de trabalhos, por parte da Administração Pública, no sentido de estabelecer, orientar e conscientizar os alunos, pais, monitores, condutores e unidades escolares sobre o uso adequado do transporte escolar, cuja finalidade, além de garantir a segurança dos alunos, por meio da prevenção de acidentes, também é a de informá-los acerca de suas responsabilidades na preservação do patrimônio público – e de eventuais responsabilizações dela decorrentes -, com foco na correta utilização dos ônibus escolares.

Critério de auditoria:

- Art. 37, caput, da Constituição Federal (princípio da eficiência);
- Princípio da efetividade;
- Art. 74, 1º, do Código de Trânsito Brasileiro;
- Princípio da transparência (Lei Complementar n. 131/2009) e o direito de acesso à informação (Lei n. 12.527/2011) - porquanto não bastam instrumentos e espaços para o exercício do controle pelo cidadão, fazendo-se imperativo dotá-lo do necessário conhecimento; e
- Cartilha do Transporte Escolar, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) – Ministério da Educação, que afirma que os alunos transportados têm como responsabilidade: **a.** ficar sentados enquanto o veículo estiver em movimento; afivelar o cinto de segurança; **b.** não falar com o motorista enquanto ele estiver dirigindo; **c.** respeitar o monitor do veículo; **d.** falar com os pais sobre o que acontece durante a viagem; e **d.** descer do veículo somente depois que ele parar totalmente.

Evidências:

Acórdão APL-TC 00127/17 referente ao processo 04158/16
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

45 de 49



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

- Questionário aplicado junto aos alunos (PT-17) – Apêndice;
- Questionário aplicado junto aos condutores (PT-18) – Apêndice;
- Questionário aplicado junto aos diretores (PT-07) – Apêndice.

Possíveis Causas:

- Inexistência de trabalhos de orientação por parte da Administração e falta de conscientização dos estudantes quanto à conservação do patrimônio público e de terceiros, ao utilizarem o transporte escolar municipal.

Possíveis Efeitos:

- Deterioração do patrimônio público (Efeito Real);
- Responsabilização por danos ao patrimônio público (Efeito Real);
- Aumento no custo de manutenção da frota (Efeito Real);

Conclusão:

- Recomendação à Administração.

Proposta de encaminhamento:

Recomendar à Administração que desenvolva no prazo de 180 dias, em parceria com os diretores das escolas municipais, trabalho de conscientização junto aos alunos, pais e professores, acerca da importância da conservação dos veículos escolares, do uso do cinto de segurança e sobre o comportamento dos alunos no interior dos veículos, para a segurança do transporte escolar e conservação do patrimônio público, inculcando-lhes, assim, a sensação de pertencimento, em obediência ao Art. 37, caput, da Constituição Federal (princípio da eficiência); ao art. 74, 1º, do Código de Trânsito Brasileiro; ao princípio da transparência (Lei Complementar n. 131/2009); e ao direito de acesso à informação (Lei n. 12.527/2011) - porquanto não bastam instrumentos e espaços para o exercício do controle pelo cidadão, fazendo-se imperativo dotá-lo do necessário conhecimento para a sua efetivação.

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), entre as situações encontradas pela fiscalização, cuja análise detalhada se encontra consignada nos achados A1-A16, destacam-se a ausência de normatização, diretrizes e rotinas da execução da prestação do serviço, a inexistência de planejamento, a ausência de sistemas (software) para acompanhamento e fiscalização do serviço, a inexistência de controle dos veículos, condutores, monitores e itinerários e falha nas fiscalizações da execução.

Desse modo, em face das condições deparadas, conclui-se que os controles constituídos pela Administração 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 com os requisitos para a prestação dos serviços de transporte escolar?

Acórdão APL-TC 00127/17 referente ao processo 04158/16
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

46 de 49



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

Relativamente às condições de prestação dos serviços de transportes escolar ofertados aos alunos da rede pública municipal (Q3), destacam-se, dentre as situações encontradas (itens A17 a A23): **a.** inexistência de planilha de composição de custos para aferição do valor de referência; e **b.** ausência de previsão no edital dos requisitos para os condutores e os monitores.

De tal modo, restou constatado que a referida contratação não foi realizada de acordo com os requisitos necessários à adequada prestação dos serviços de transporte escolar, cujos efeitos/consequências, entre outros, são: falhas na seleção da proposta mais vantajosa, aumento dos custos, falta de isonomia entre os participantes e, principalmente, 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?

No que se refere às condições dos serviços de transporte escolar ofertados no município de Nova União, cujos achados estão descritos nos subtópicos A24 a A28, destacam-se as seguintes ocorrências: veículos sem condições adequadas de conservação e higiene (especialmente os da frota própria municipal) e sem dispor de todos os requisitos de segurança necessários à adequada prestação do serviço; concessão de caronas nos veículos, por ato deliberado por condutores e/ou monitores e inexistência de monitores nos itinerários cumpridos pela frota municipal.

Desse modo, conclui-se que as condições dos serviços de transporte escolar ofertados aos alunos da rede pública de Nova União não estão de acordo com a legislação, cujos efeitos/consequências mais relevantes, são os afetos à segurança dos alunos no transporte escolar pela inadequada prestação dos serviços, e à qualidade do aprendizado.

Conclui-se, finalmente, que, a partir desta fiscalização e consequente apreciação deste processo, serão alcançados benefícios relacionados à melhoria na qualidade do serviço, à correção de desvios (irregularidades), à melhoria na estrutura de controle do auditado, ao incremento da eficiência e efetividade da entidade auditada, à expectativa de controle, aos impactos sociais positivos e à instrumentalização do controle social. [sic]

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

Considerados cumpridos os objetivos da auditoria, de fiscalizar os requisitos da contratação e as condições de prestação dos serviços de transporte escolar ofertados aos alunos da rede pública municipal, conforme objetivo fixado no Plano de Auditoria de fls. 64/71;

Fixado prazo razoável ao gestor para que elabore um Plano de Ação, com adoção das providências necessárias à adequação do contrato de prestação de serviços de transporte escolar de acordo com os critérios e parâmetros legais, juntamente com a apresentação de propostas e medidas a serem adotadas com o intuito de solucionar os problemas identificados pela equipe de auditoria, em observância à Resolução nº 228/2016/TCE-RO, bem como nos moldes das determinações contidas na DM-GCBAA-TC 00319/16.

Acórdão APL-TC 00127/17 referente ao processo 04158/16
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

47 de 49



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

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

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

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

44. Impende registrar que para o feito em exame foi aplicado o procedimento estabelecido no bojo do Processo n. 4.175/2016@-TCE-RO, apreciado em sessão ordinária deste Egrégio Plenário, no dia 8.3.2017, de acordo com o Voto do Relator, Conselheiro José Euler Potyguara Pereira de Mello, com a convergência de opinião do *Parquet* de Contas, aprovado por unanimidade de votos, por meio do Acórdão APL-TC 00039/17, especificamente, o que fora consignado em seu item I, no qual se fixou entendimento quanto ao deslinde da matéria em análise.

45. Por todo o exposto, em convergência parcial com o Parecer da Unidade Técnica e com o Parecer Ministerial, apenas quanto à natureza jurídica dos trabalhos e ao respectivo encaminhamento, submeto à deliberação deste Egrégio Plenário o seguinte voto:

I - Determinar ao Chefe do Poder Executivo de Nova União, Luiz Gomes Furtado, 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 União, Luiz Gomes Furtado, ou a quem o substitua na forma prevista em lei, que apresente, no prazo de 90 (noventa) dias, fundamentada justificativa quanto a não adoção e/ou execução de medidas alternativas em relação a quaisquer das recomendações elencadas no Parecer Técnico; e, neste mesmo prazo, encaminhe planejamento quanto às ações alternativas de que eventualmente se valerá para elidir os achados de auditoria que resultaram nestas recomendações, com o respectivo prazo para cumprimento, a ser monitorado por este Tribunal de Contas.

Acórdão APL-TC 00127/17 referente ao processo 04158/16
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

48 de 49



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

III - Determinar à Secretaria-Geral 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 biênio 2017/2018, e depois encaminhado para a Secretaria-Geral de Controle Externo monitorar o cumprimento das medidas indicadas no presente Acórdão.

V - Estabelecer 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-Geral 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 União, Luiz Gomes Furtado, para que atue em face dos comandos dos itens I e II, bem como ao Chefe do Poder Legislativo do Município de Nova União 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 - Arquivar o processo depois de cumpridos os trâmites regimentais.
É como voto.

Em 6 de Abril de 2017



JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE
PRESIDENTE



BENEDITO ANTÔNIO ALVES
RELATOR