



Proc.: 04159/16

Fls.: _____

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

PROCESSO: 04159/16 – TCE-RO 
SUBCATEGORIA: Auditoria
ASSUNTO: Relatório de Levantamento Preliminar de Auditoria no Transporte Escolar
JURISDICIONADO: Prefeitura Municipal de Novo Horizonte do Oeste
RESPONSÁVEL: Cleiton Adriane Cheregatto – Prefeito Municipal (CPF n. 640.307.172-68)
RELATOR: Conselheiro PAULO CURI NETO
SESSÃO: 4ª Sessão do Pleno, de 23 de março de 2017.

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

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

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, que tratam de auditoria, destinada a verificar os controles, os requisitos de contratação e as condições do serviço de transporte escolar para atendimento dos alunos do Município de Novo Horizonte do Oeste, de maneira a subsidiar futuro diagnóstico da prestação desse serviço público em toda a rede pública municipal do Estado de Rondônia, como tudo dos autos consta.

ACORDAM os Senhores Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, em consonância com o Voto do Relator, Conselheiro PAULO CURI NETO, por unanimidade de votos, em:

Acórdão APL-TC 00087/17 referente ao processo 04159/16
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326
www.tce.ro.gov.br

1 de 34



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

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

II – Determinar ao atual Chefe do Poder Executivo do Município de Novo Horizonte do Oeste, Cleiton Adriane Cheregatto, ou a quem o substitua na forma prevista em lei, que comprove perante este Tribunal de Contas o cumprimento das determinações e das recomendações, na forma e nos prazos indicados no Relatório de levantamento.

III – Alternativamente, determinar ao Chefe do Poder Executivo do Município de Novo Horizonte do Oeste, Cleiton Adriane Cheregatto, ou a quem o substitua na forma prevista em lei, que apresente, no **prazo de 90 dias, fundamentada justificativa** quanto à não adoção das recomendações elencadas no parecer técnico e/ou quanto à execução de medidas alternativas em relação a quaisquer delas; e, neste mesmo prazo, que encaminhe planejamento quanto às ações alternativas de que eventualmente se valerá para elidir os achados de auditoria que resultaram nestas recomendações, com o respectivo prazo para cumprimento, a ser monitorado por este Tribunal de Contas.

IV – Estabelecer que os prazos mencionados nos itens II e III, no que diz com as recomendações, serão computados a partir do conhecimento formal, pelo gestor municipal, do manual de 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.

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

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

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



Proc.: 04159/16

Fls.: _____

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

VIII – Dar ciência deste Acórdão, por ofício, ao atual Chefe do Poder Executivo de Novo Horizonte do Oeste, Cleiton Adriane Cheregatto, para que atue em face dos comandos dos itens II e III, bem como ao Presidente da Câmara Legislativa do Município de Novo Horizonte do Oeste e à Promotoria de Justiça do Ministério Público do Estado de Rondônia em cuja comarca se insere o Município auditado, para que tomem ciência dos fatos, a todos encaminhando cópia do relatório técnico e deste Acórdão;

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

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

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

Porto Velho/RO, 23 de março de 2017.

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

(assinado eletronicamente)
EDILSON DE SOUSA SILVA
Conselheiro Presidente
Mat. 299



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

PROCESSO: 04159/16 – TCE-RO 
SUBCATEGORIA: Auditoria
ASSUNTO: Relatório de Levantamento Preliminar de Auditoria no Transporte Escolar
JURISDICIONADO: Prefeitura Municipal de Novo Horizonte do Oeste
RESPONSÁVEL: Cleiton Adriane Cheregatto – Prefeito Municipal (CPF n. 640.307.172-68)
RELATOR: Conselheiro PAULO CURI NETO
SESSÃO: 4ª de 23 de março de 2017.

RELATÓRIO

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

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

- Q1. Os controles constituídos são suficientes e adequados para execução dos serviços?
- Q2. As contratações foram realizadas de acordo a legislação?
- Q3. As condições dos serviços ofertados estão de acordo com a legislação?

Findos os trabalhos, a equipe de auditoria produziu Relatório Técnico (ID 379883) que evidenciou uma série de fragilidades na prestação do serviço público, que caracterizariam descumprimento a normas legais e a princípios administrativos, razão pela qual propôs encaminhamento no sentido de que fosse assinalado prazo para o cumprimento de todas as determinações e recomendações.

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

Eis o teor do Relatório, *in verbis*:

3. CONCLUSÃO

A par da fiscalização realizada e dos achados de auditoria, conclui-se que os controles constituídos sob o aspecto de gestão administrativa, contratação, fiscalização e serviço da Administração do Município de Novo Horizonte do Oeste (Q1) não são adequados e suficientes para execução dos serviços de transporte escolar. Entre os achados que dão suporte a esta conclusão está a falta de normatização no âmbito do município estabelecendo as diretrizes básicas para

Acórdão APL-TC 00087/17 referente ao processo 04159/16
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326
www.tce.ro.gov.br

4 de 34



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

orientar as contratações e a gestão dos serviços de transporte escolar, conforme verificamos por meio dos achados de A1 a A14, registrados no corpo do relatório. Os referidos achados evidenciam pontos de vulnerabilidade no sistema de controle do município e requerem ações da Administração do município no sentido de mitigar os riscos.

Quanto ao atendimento dos requisitos de contratação dos serviços de transportes escolar (Q2), a auditoria conclui que o procedimento licitatório e de contratação deixou de atender a requisitos inerentes, a exemplo de: inexistência de planilha de composição de custos para aferição do valor de referência, edital sem descrever, de forma clara, o itinerário e tipo de pavimentação, as exigências de adaptações para pessoa com deficiência (necessidades especiais), além de não prevê a necessidade de monitores. Essas falhas estão bem delineadas nos achados A15, A16, A17, A18, A19 e A20, constantes do corpo deste relatório.

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.

Em relação às condições dos serviços de transporte escolar, se estão de acordo com a legislação, a auditoria verificou falhas nesse quesito, a exemplo de: da não utilização do cinto de segurança, veículos em más condições de higiene, veículos sem autorização para transporte coletivo de escolares, não atendimento a requisitos de segurança constantes no Código Brasileiro de Trânsito-CBT, caronas nos veículos escolares, indícios de itinerários com superlotação e inexistência de monitores no acompanhamento dos itinerários do transporte escolar, conforme se registou nos achados A21, A22, A23 e A24.

Com o objetivo de aperfeiçoar os pontos de vulnerabilidade no sistema de controle do município, nos requisitos de contratação e nas condições de prestação do serviço de transporte escolar, são propostas algumas medidas e ações da Administração do município.

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

4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

4.1. Determinar à Administração do Município de Novo Horizonte, 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 fundamente adequadamente a escolha da Administração, contemplando no mínimo os seguintes requisitos: custos, viabilidade de execução e disponibilidade financeira, com vista ao atendimento das disposições da Constituição Federal, art. 37, caput (Princípio da eficiência, e economicidade);

4.1.2. Regulamento e estrutura, no prazo de 180 dias contados da notificação, a área responsável pela prestação do serviço de transporte escolar do município, contendo no mínimo os seguintes requisitos: políticas institucionais, fluxos operacionais,

Acórdão APL-TC 00087/17 referente ao processo 04159/16

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

www.tce.ro.gov.br

5 de 34



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

procedimentos, competências, funções e atribuições dos responsáveis, em atendimento à Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO, Art. 2º, II; e Art. 3º, I, III e IV (Controles internos adequados, Segregação de função; e Princípio da Aderência a Diretrizes e Normas);

4.1.3. Apresente, no prazo de 180 dias, contados da notificação, estabeleça a normatização, o planejamento estruturado e discipline a política de aquisição, substituição e manutenção dos veículos e equipamentos do transporte escolar (pneu, bancos, motores, entre outros equipamentos), contemplando o período de curto e longo prazo, com vista ao atendimento das disposições da Constituição Federal, Art. 37, caput (Princípio da eficiência, e economicidade); e Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO, Art. 2º, II (Controles internos adequados);

4.1.4. Implante, no prazo de 180 dias contados da notificação, sistema de controle de combustível, que permita a avaliação, o acompanhamento e a fiscalização dos recursos aplicados no transporte escolar com vista ao atendimento das disposições da Constituição Federal, Art. 37, caput (Princípio da eficiência, e economicidade); e Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO, Art. 2º, II (Controles internos adequados);

4.1.5. Apresente, no prazo de 180 dias, contados da notificação, estabeleça em ato apropriado as diretrizes para o atendimento das demandas de contratação do transporte escolar (Controles internos adequados);

4.1.6. Defina, no prazo de 180 dias contados da notificação, 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).

4.1.7. Defina, no prazo de 180 dias contados da notificação, por meio de ato apropriado, as diretrizes para o exercício das funções de gestor e fiscal de contrato na realização do acompanhamento e fiscalização do serviço de transporte escolar, podendo ser de forma genérica aos demais responsáveis por estas funções na Administração, exigindo-se, neste caso, que se faça menção no ato de designação a vinculação e reforço das competências, atribuições e responsabilidades definidas pela norma geral, 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. Institua, no prazo de 30 dias contados da notificação, controle individualizado por meio de livros, fichas ou listagens eletrônicas que permitam a realização do acompanhamento e fiscalização dos prestadores de serviços do transporte escolar, contendo, no mínimo, os seguintes requisitos: dados da empresa; relação atualizada dos veículos; condutores e monitores; histórico de acompanhamento das exigências contratuais e histórico de ocorrências, em atendimento a Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO Art. 2º, II (Controles internos adequados);

4.1.9. Institua, no prazo de 30 dias contados da notificação, controle individualizado por meio de livros, fichas ou listagens eletrônicas que permitam a realização do acompanhamento e fiscalização dos veículos do transporte escolar, contendo no mínimo os seguintes requisitos: Dados da empresa; dados do veículo; Comprovante atualizado de certificado de inspeção semestral do DETRAN; histórico de acompanhamento das exigências contratuais; e histórico de ocorrências, em atendimento a Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO Art. 2º, II (Controles internos adequados);

4.1.10. Institua, no prazo de 30 dias contados da notificação, controle individualizado por meio de livros, fichas ou listagens eletrônicas que permitam a realização do acompanhamento e fiscalização dos condutores e monitores do transporte escolar, contendo no mínimo os seguintes requisitos:

Dados da empresa; cópia dos documentos pessoais; dados pessoais; Documentação que comprove vínculo com a empresa contratada; Certificado que comprove

Acórdão APL-TC 00087/17 referente ao processo 04159/16

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

www.tce.ro.gov.br

6 de 34



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

aprovação em curso especializado, nos termos da regulamentação do CONTRAN e em curso de treinamento de prática veicular em situação de risco e transporte escolar, nos termos de regulamentação do CONTRAN (Condutores dos Veículos); Certidão negativa do DETRAN atualizada que comprove não ter cometido nenhuma infração grave ou gravíssima, ou ser reincidente em infrações médias durante os doze últimos meses. (Condutores dos Veículos); Certidão negativa (atualizada/validade) do registro de distribuição criminal relativamente aos crimes de homicídio, roubo, estupro e corrupção de menores; histórico de acompanhamento das exigências contratuais; e histórico de ocorrência, em atendimento a Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO, Art. 2º, II (Controles internos adequados);

4.1.11. Institua, no prazo de 30 dias contados da notificação, 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; e Art. 3º, III (Controles internos adequados e Princípio da Aderência a Diretrizes e Normas).

4.1.12. Institua, no prazo de 30 dias contados da notificação, institua rotinas de controle que permitam identificar e manter atualizados os itinerários, a quantidade de quilômetros, os requisitos e quantidade de veículos, a necessidade de monitores e o tipo de pavimentação dentro de cada rota/itinerário, 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).

4.1.13. Realize, no prazo de 180 dias contados da notificação, novo procedimento licitatório para contratação dos serviços de transporte escolar, em atenção ao disposto nos 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.

4.1.14. Adote providências com vistas a incluir no termo de referência/Projeto básico/Edital: (a) todos elementos/requisitos do objeto necessários a adequada formulação das propostas do serviço de transporte escolar, em especial, os mapas com as rotas/itinerários, contendo no mínimo: por itinerário, a quantidade de quilômetros, os requisitos dos veículos, estimativa da quantidade de alunos, a necessidade de monitores e o tipo de pavimentação, em atendimento ao 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; (b) 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, visando atender as disposições do artigo 7º, § 7º, da Lei 8.666/93; (c) previsão de forma expressa da possibilidade de prorrogações contratuais por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas à administração, limitado a 60 (sessenta) meses, em atendimento as disposições do artigo 57, II da Lei 8.666/93; e (d) previsão de forma expressa 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.

4.1.15. Adote, no prazo de 60 dias contados da notificação, providências com vistas a sanar as falhas apontadas em relação à higienização dos ônibus, principalmente os responsáveis pelos itinerários das escolhas citadas em atendimento a Constituição Federal, Art. 37, caput (Princípio da eficiência).

4.1.16. Regularize, no prazo de 30 dias contados da notificação, a situação dos veículos de transporte escolar, junto ao órgão de trânsito competente (DETRAN), conforme o art. 136 e art. 137 do Código de Trânsito Brasileiro.

4.1.17. Adote, no prazo de 30 dias contados da notificação, providências com vistas à identificação e adequação da quantidade de alunos por itinerário dentro da

Acórdão APL-TC 00087/17 referente ao processo 04159/16

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

www.tce.ro.gov.br

7 de 34



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

capacidade máxima permitida do transporte, em atenção ao disposto no Art. 137 do Código de Trânsito Brasileiro.

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

4.1.19. Adote, no prazo de 90 dias contados da notificação, providências com vista à inclusão de monitor nos itinerários do transporte escolar da faixa etária entre 04 e 07 anos.

4.2. Recomendar à Administração do Município de Novo Horizonte D'Oeste que avalie a conveniência e a oportunidade de adotar os seguintes procedimentos:

4.2.1. Articule-se com os órgãos responsáveis pelo sistema de fiscalização do trânsito no sentido de intensificar as operações de fiscalização nos veículos do transporte escolar;

4.2.2. 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);

4.2.3. Elabore programa de capacitação continuada para os servidores que exercem as atividades de coordenação e de fiscalização da ação de apoio ao transporte escolar, visando desenvolver as competências necessárias ao bom desempenho das atividades;

4.2.4. Rotinas de controle e realização de pesquisa de satisfação entre os usuários com a finalidade de avaliar a qualidade do serviço de transporte escolar e identificar oportunidade de melhorias;

4.2.5. Promova campanhas de orientação sobre regras de segurança no trânsito destinada aos alunos.

4.3. Determinar à Administração do Município de Novo Horizonte do Oeste, com fundamento no art. 42 da Lei Complementar nº 154/1996 c/c art. 62, inciso II, do RI TCE-RO, que determine a Controladoria do Município que acompanhe e informe as medidas adotadas pela Administração quanto às determinações deste Relatório, manifestando-se quanto ao atendimento ou não das determinações pela Administração, por meio de Relatórios a serem encaminhados na mesma data dos Relatórios Quadrimestrais do Controle Interno, o relatório de acompanhamento deve conter no mínimo os seguintes requisitos: Descrição da determinação/recomendação, ações realizadas/a realizar, status da determinação/recomendação (Não iniciada, Em andamento, Não atendida e Atendida);

4.4. Determinar ao Departamento de Documentação e Protocolo a abertura do processo de monitoramento (Acompanhar Atos de Gestão), encaminhando-lhe cópia da Decisão e o Relatório da Auditoria e, posterior, encaminhamento a Secretaria Geral de Controle Externo;

4.5. Determinar à Secretaria Geral de Controle Externo que acompanhe e manifeste-se, vencido os prazos das determinações, quanto ao cumprimento das determinações pela Administração do Município;

4.6. Encaminhar cópia da Decisão e Relatório da Auditoria à Câmara Municipal, ao Ministério Público de Contas e Promotoria do Ministério Público da Comarca do município.

4.7. Dar ciência à Prefeitura Municipal de Novo Horizonte do Oeste, encaminhando-lhe cópia da Decisão e Relatório da Auditoria;

4.8. Arquivar o processo depois de cumpridos os trâmites regimentais.

Acórdão APL-TC 00087/17 referente ao processo 04159/16

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

www.tce.ro.gov.br

8 de 34



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

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

Ressalvou-se, naquela ocasião, que seria mais oportuno e conveniente aguardar a iminente transição de governo, para pactuar com a nova gestão as medidas necessárias ao incremento do serviço prestado. Neste sentido, a Decisão n. 333/2016 (ID 387842), diante dos resultados obtidos pela equipe de Auditoria desta Corte, expediu a seguinte determinação, *ipsis litteris*:

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

- I) Comunicar o atual Prefeito acerca dos resultados da Auditoria, advertindo-o que adote, de imediato, as providências necessárias para tornar a fiscalização dos contratos da prestação de serviço de transporte escolar e a correspondente liquidação da despesa mais eficaz e transparente, a fim de que seja indubitavelmente demonstrada, qualitativa e quantitativamente, a prestação dos serviços e a aderência do valor da despesa aos critérios contratuais de medição e pagamento;
- II) Determinar ao atual Prefeito que leve, formalmente, esta decisão ao conhecimento de todos os fiscais e gestores dos contratos em curso da prestação de serviço de transporte escolar;
- III) Determinar ao atual Prefeito que dê adequada publicidade aos resultados da Auditoria à sociedade civil, por meio do Portal da Transparência, em cumprimento ao artigo 7º, VII, “b”, da Lei Nacional de Acesso à Informação (Lei federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011); e
- IV) Publicar esta Decisão no Diário Oficial do TCE; e
- V) Sobrestar o andamento dos autos até o término do recesso.

Em vista disso, expediu-se o competente ofício ao Prefeito do Município de Novo Horizonte do Oeste, Senhor Varley Gonçalves Ferreira, a fim de que tomasse conhecimento da supracitada decisão e para que adotasse as providências ali determinadas (Ofício n. 528/16/GCPCN, registrado com o ID 389354).

Submetidos os autos à apreciação ministerial, o Ministério Público de Contas, por meio do Parecer n. 25/2017-GPEPSO (ID 396726), corroborou a necessidade de atuação em face dos achados de auditoria, registrando, porém, que as ações preventivas e resolutivas poderiam demandar soluções diversas e flexíveis. Nestes termos, opinou, em síntese, para que:

- a) Seja o atual Prefeito Municipal de Novo Horizonte do Oeste – Cleiton Adriane Cheregatto devidamente notificado acerca dos resultados da presente auditoria;
- b) Seja fixado prazo razoável ao gestor para que implemente e comprove à Corte de Contas a adoção das providências destinadas a tornar a contratação, a fiscalização e o processo de liquidação das despesas com transporte escolar adequados e consentâneos aos parâmetros e critérios legais, nos moldes anotados no Relatório de Auditoria;
- c) Seja fixado prazo razoável ao gestor para que apresente um Plano de Ação voltado ao aperfeiçoamento dos controles em geral, à melhoria das políticas, processos e fluxos de gestão do transporte escolar, nos moldes assinalados na

Acórdão APL-TC 00087/17 referente ao processo 04159/16
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326
www.tce.ro.gov.br



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

Decisão Monocrática já exarada nestes autos e em observância aos apontamentos formulados pela equipe de auditoria.

É o relatório.

VOTO

CONSELHEIRO PAULO CURI NETO

Da na natureza jurídica da fiscalização

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

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

DA NATUREZA JURÍDICA DA FISCALIZAÇÃO

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

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

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

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



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

mapeamento dos gerenciamentos de riscos para auxiliar o planejamento e a execução de fiscalizações futuras.

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

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

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

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

17. Por este motivo, pertinentes algumas considerações.

18. Esta relatoria, quando da análise preliminar dos autos, entendeu que deveriam ser distinguidas as ações que visam a regularização da execução contratual (em relação às quais providências imediatas são necessárias) daquelas destinadas a incrementar a eficiência do serviço público em pauta (casos em que parecia mais prudente engajar a própria administração na proposição e execução das soluções).

19. Com efeito, mais condiz com uma auditoria operacional a intenção de avaliar os controles constituídos e, a partir daí, recomendar/determinar à administração a implementação de boas práticas (Q1). Lado outro, os critérios legais de confronto para as questões de auditoria ligadas ao processo de contratação e às condições do serviço induzem ao pensamento de que tratam os autos de auditoria de conformidade (Q2 e Q3).

20. Sem embargo, o perfeito enquadramento da fiscalização como se uma auditoria **operacional** fosse 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.

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

22. De toda maneira, mesmo que se sopesse a virtual possibilidade de ser aplicado o mencionado rito da auditoria operacional, apenas com uma expressiva dificuldade se reputaria presente margem para atuação discricionária em face da significativa parcela dos achados que se enquadram como descumprimentos graves a princípios e

Acórdão APL-TC 00087/17 referente ao processo 04159/16

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

www.tce.ro.gov.br

11 de 34



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

regras. Nestes casos, o império do princípio da legalidade comanda que ações corretivas sejam peremptoriamente concretizadas.

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

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

25. Ocorre que as técnicas de auditoria aplicadas não permitem a instalação da fase contraditória: a uma por não ter sido elaborada matriz de responsabilização, indicando o nexo de causalidade entre as condutas irregulares e quem por elas devem responder; e a duas por não constar dos autos evidências essenciais quanto às ilicitudes, a exemplo de cópia dos processos administrativos de contratação das prestadoras terceirizadas dos serviços.

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

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

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

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

30. Senão vejamos.

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

32. Em sendo identificadas impropriedades ou irregularidades, o órgão de controle externo avaliará a conveniência e a oportunidade quanto ao momento da apuração, que poderá ocorrer com a constituição de processo 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).



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

33. No âmbito do Tribunal de Contas da União, estes padrões de levantamento estão regulados pela Portaria-SEGESEX n. 15/2011, remetendo-se ao acórdão n. 3.384/2013-Pleno para uma melhor compreensão do desfecho usualmente conferido a este tipo de procedimento. O levantamento não é matéria alheia a este Tribunal de Contas, encontrando o seus parâmetros normativos nas Resoluções ns. 228/2016 e 177/2015.

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

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

APRESENTAÇÃO

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

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

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

[...]

OBJETIVO GERAL DA AUDITORIA

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

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

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

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

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

Acórdão APL-TC 00087/17 referente ao processo 04159/16

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

www.tce.ro.gov.br

13 de 34



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

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

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

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

Dos resultados da Auditoria

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

Considerando o rigor da análise empreendida – merecedor de encômios, por parte deste colegiado, pela clareza com que se distinguem as evidências, as causas, os efeitos e os possíveis encaminhamentos em face dos achados de irregularidades evidenciados –, adoto como razão de decidir os fundamentos contidos no Relatório Técnico em comento (ID 379883):

INTRODUÇÃO

Tratam os autos de auditoria de conformidade, originada da deliberação constante na Decisão nº 262/2016 de 09/10/2013 do Cons. Edilson de Sousa Silva (Protocolos nº 11015 e 11275/2013), realizada na Prefeitura de Novo Horizonte do Oeste, no período compreendido entre 24 a 28 de outubro de 2016. A fiscalização teve por objeto verificar os controles constituídos, requisitos de contratação e as condições do serviço de transporte escolar ofertado aos alunos do município, cujo resultado subsidiará o diagnóstico do serviço ofertado em toda a rede pública municipal do Estado de Rondônia.

1.1. Objetivo e Questões de Auditoria

A auditoria teve por objetivo verificar os controles constituídos, os requisitos de contratação e as condições de prestação dos serviços de transporte escolar ofertados aos alunos da rede pública municipal. A partir do objetivo do trabalho foram formuladas as seguintes questões:

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

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

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

1.2. Metodologia utilizada

Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria Governamental – NAG's, Princípios Fundamentais de Auditoria de Conformidade

Acórdão APL-TC 00087/17 referente ao processo 04159/16

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

www.tce.ro.gov.br

14 de 34



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

da Organização Internacional das Entidades de Fiscalização Superior (Intosai) e o Manual de Auditoria (Resolução nº 177/2015/TCERO), basearam-se na coleta de dados e evidências documentais.

As informações referentes 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.

Em relação aos requisitos da contratação do serviço de transporte escolar, foram avaliadas por meio de análise documental, cujo procedimento restringiu-se à avaliação dos elementos mínimos para a realização das contratações dos serviços de transporte escolar.

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

O município executa o serviço de transporte de escolar na forma mista (frota própria e terceirizada), atendendo diariamente 1.109 alunos da rede pública municipal e estadual (7 unidades). Dispondo de 14 veículos, sendo 3 da frota terceirizada e 11 da frota própria.

Foram aplicados 172 questionários a alunos da manhã e da tarde, o que corresponde 15,51% de alunos transportados. As escolas definidas pela amostra atendem 1109 alunos transportados, representando pouco mais de 60% da população de alunos que utilizam transporte escolar, segundo dados da Secretaria Municipal de Educação.

Em relação ao questionário dos condutores e à inspeção dos veículos foi realizado um censo, ou seja, todos os condutores responderam ao questionário e todos os veículos foram inspecionados.

1.3. Critérios de Auditoria

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

1.4. Limitações

Destacam-se entre os fatores de limitação ao desenvolvimento dos trabalhos, entre outros, os seguintes obstáculos: geografia do município (muitos morros do lado sul), informações não organizadas, falta de padronização/uniformidade e intempestividade na remessa das informações pelo ente auditado, curto prazo para realização do planejamento do trabalho e treinamento da equipe.

1.5. Volume de recursos fiscalizados

O volume de recursos fiscalizados corresponde à aplicação dos recursos destinados aos programas de transporte escolar, incluindo os recursos próprios R\$ 91.267,44 (noventa e um mil, duzentos e sessenta e sete reais e quarenta e quatro centavos), recursos transferidos pelo Estado por meio de Convênio R\$ 800.000,00 (oitocentos mil reais) e, ainda, os recursos federais R\$ 174.590,55 (cento e setenta e quatro mil, quinhentos e noventa reais e cinquenta e cinco centavos) referente ao Programa salário educação e R\$ 83.887,45 (oitenta e três mil, oitocentos e oitenta e sete reais quarenta e cinco centavos) referente ao programa PNATE - Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar, nos exercícios de 2015 e 2016, alcançando o montante de R\$ 1.149.745,44 (Um milhão, cento e quarenta e nove mil, setecentos e quarenta e cinco reais e quarenta e quatro centavos).

1.6. Benefícios estimados

Destacam-se entre os benefícios estimados desta fiscalização os 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

Acórdão APL-TC 00087/17 referente ao processo 04159/16

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

www.tce.ro.gov.br

15 de 34



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

efetividade da entidade auditada, à expectativa de controle, aos impactos sociais positivos e a instrumentalização do controle social.

2. ACHADOS DE AUDITORIA

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

Situação encontrada:

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

Critério de auditoria:

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

Evidências:

- Questionário (PT02) validado em 31/10/2016;
- Processo Administrativo nº 250/2016.

Possíveis Causas:

- Falha nas rotinas de controle interno;
- Carência de capacidade técnica dos responsáveis.
- Imprudência dos responsáveis; ou
- Imperícia dos responsáveis;

Possíveis Efeitos:

- Escolha inadequada para realidade do município (Efeito potencial);
- Ineficiência do serviço (Efeito real);
- Custos superiores à realidade da Administração (Efeito potencial);
- Falta de estrutura adequada para prestação do serviço (Efeito real).

Conclusão:

Determinação à administração.

Proposta de encaminhamento:

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

Recomendar à administração que ofereça capacitação técnica ao(s) responsável(is) pela elaboração dos estudos preliminares que fundamente a escolha da forma de execução do transporte escolar.

A2. Ausência de Estrutura/organização especializada na prestação do serviço de transporte escolar

Situação encontrada:

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

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

Critério de auditoria:

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

Evidências:

Questionário aplicado e validado em 31/10/2016 perante a Administração (PT-02).

Possíveis Causas:

- Não percepção, por parte da administração, da importância da existência de estrutura organizada para prestação do serviço;
- Carência de pessoal;

Acórdão APL-TC 00087/17 referente ao processo 04159/16

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

www.tce.ro.gov.br

16 de 34



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

- Falta de conhecimento técnico;

Possíveis Efeitos:

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

Conclusão:

Determinação à administração.

Proposta de encaminhamento:

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

A3. 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.

O 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:

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

Evidências:

Questionário aplicado e validado em (31/10/2016) perante a Administração (PT-02).

Possíveis Causas:

- Não percepção da importância de que software auxilie o gerenciamento do serviço de transporte escolar;
- Carência de conhecimento técnico.
- Ineficiência na produção de informações gerenciais e acompanhamento e fiscalização do serviço;
- Fragilidades dos controles internos;

Possíveis Efeitos:

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

Conclusão:

Recomendar à administração.

Proposta de encaminhamento:

Recomendar à Administração que adquira/implemente sistema (software) para auxiliar no gerenciamento do serviço de transporte escolar, em especial, quanto ao acompanhamento dos transportes escolar por meio de sistema de monitoramento de GPS (identificação de informações geográficas por meio de sistema de referência ligado 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 nº 02/2016.

Acórdão APL-TC 00087/17 referente ao processo 04159/16

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

www.tce.ro.gov.br

17 de 34



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria de Processamento e Julgamento

DP-SPJ

A4. Ausência de normatização e de planejamento estruturado que disciplinam a política de aquisição, substituição e manutenção dos veículos e equipamentos do transporte escolar

Situação encontrada:

A Administração não dispõe de normatização, de planejamento estruturado que disciplinem a política de aquisição, substituição e manutenção dos veículos, equipamentos e demais insumos necessários à execução do serviço.

A aquisição, substituição e a manutenção dos veículos, equipamentos e demais insumos necessários à execução do serviço de transporte escolar são realizadas conforme demanda.

Critério de auditoria:

- Princípio do Planejamento (Art. 1º, §1 da Lei Complementar nº 101/2000);
- 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).

Possíveis Causas:

- Não percepção da importância do estabelecimento de critérios para aquisição, substituição e manutenção dos veículos e equipamentos do transporte escolar;
- Carência de conhecimento técnico;

Possíveis Efeitos:

- Ineficiência no serviço (Efeito real);
- Aumento do custo com aquisição, substituição e manutenção dos veículos e equipamentos (Efeito potencial);
- Redução da vida útil dos veículos, em razão da ausência de manutenção preventiva (Efeito potencial);
- 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 real);
- 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, adote providências com vistas a estabelecer (a) as políticas de aquisição e substituição dos veículos e embarcações e rotinas de substituição e manutenção dos equipamentos dos veículos e embarcações do transporte escolar (pneu, bancos, motores, entre outros equipamentos); e (b) planejamento do transporte escolar de forma estruturada e de acordo com as diretrizes e políticas definidas pela Administração para aquisição e substituição dos veículos e embarcações, contemplando o período de curto e longo prazo, 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).

A5. Inexistência de controle de combustível que permitam o acompanhamento dos custos

Situação encontrada:

A Administração não dispõe de sistema eletrônico ou manual que permitam a produção de informações/relatórios do custo de combustível aplicados no transporte escolar.

Critério de auditoria:

Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO, Art. 2º, II (Controles internos adequados), Acórdão nº 87/2010/PLENO/TCER e Art. 50, § 3º da Lei Complementar nº 101/2000.

Acórdão APL-TC 00087/17 referente ao processo 04159/16

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

www.tce.ro.gov.br

18 de 34



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

Evidências:

Questionário aplicado e validado em 31/10/16 (PT02).

Possíveis Causas:

- Falta de conhecimento técnico;
- Negligência dos responsáveis;

Possíveis Efeitos:

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

Conclusão:

Determinação à administração.

Proposta de encaminhamento:

Determinar à Administração que, no prazo de 180 dias contados da notificação, implante sistema de controle de combustível, que permita a avaliação, o acompanhamento e a fiscalização dos recursos aplicados no transporte escolar, em atendimento ao disposto na Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO, Art. 2º, II (Controles internos adequados) e Acórdão nº 87/2010/PLENO/TCE.

A6. Inexistência normatização/orientação que discipline a contratação das demandas de transporte escolar**Situação encontrada:**

A Administração não dispõe de diretrizes que regulamente/oriente a contratação das demandas de transporte escolar.

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

Critério de auditoria:

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

Evidências:

Questionário aplicado e validado em 31/10/2016 (PT-02).

Possíveis Causas:

- Não percepção pelos gestores da importância de normatização/orientação que discipline a contratação das demandas de transporte escolar;
- Carência de pessoal;
- Falta de conhecimento técnico;

Possíveis Efeitos:

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

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).

A7. Ausência de normatização/orientação que discipline a fiscalização do serviço de transporte escolar**Situação encontrada:**

Acórdão APL-TC 00087/17 referente ao processo 04159/16

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

www.tce.ro.gov.br

19 de 34



Proc.: 04159/16

Fls.: _____

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

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

Evidências:

Questionário aplicado e validado em 31/10/2016 (PT-02).

Possíveis Causas:

- Não percepção pelos gestores da importância de normatização/orientação que discipline a fiscalização do transporte escolar pelos;
- Carência de pessoal;
- Falta de conhecimento técnico;

Possíveis Efeitos:

- Aumento do risco de ineficiência no exercício da fiscalização (Efeito potencial);
- Falta de padronização e uniformidade na fiscalização (Efeito real);
- Aumento do custo da fiscalização (Efeito potencial);
- Inexistência de diretrizes para definição competências e atribuições (Efeito real);
- Controles inadequados para correta liquidação da despesa (Efeito potencial);
- Dificuldade na definição de competências e atribuições de responsabilidades aos subordinados e, de consequência, na verificação do cumprimento das atividades (Efeito potencial).

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

A8. Ausência de normatização/orientação das atribuições do gestor do contrato dos serviços de transporte escolar**Situação encontrada:**

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

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

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

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

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

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

Outra situação importante é quanto a ausência de subordinação entre o fiscal e o gestor de contrato, a fim de evitar qualquer ingerência nas atividades de fiscalização. Assim, como a escolha do fiscal deve recair sobre pessoa que tenha um conhecimento técnico suficiente do objeto que está sendo fiscalizado, pois falhas na

Acórdão APL-TC 00087/17 referente ao processo 04159/16

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

www.tce.ro.gov.br

20 de 34



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

fiscalização podem vir a alcançar o agente público que o nomeou, por culpa *in eligendo*.

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

Evidências:

Questionário aplicado e validado em 31/10/2016 (PT-02).

Possíveis Causas:

- Não percepção pelos gestores da importância da regulamentação que defina/oriente as competências, atribuições e responsabilidades do gestor e fiscal de contratos;
- Carência de pessoal;
- Falta de conhecimento técnico.

Possíveis Efeitos:

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

Conclusão:

Determinação à administração.

Proposta de encaminhamento:

Determinar à Administração que adote, no prazo de 180 dias contados da notificação, providências com vistas à edição por meio de ato apropriado das diretrizes para o exercício das funções de gestor e fiscal de contrato para o acompanhamento e fiscalização do serviço de transporte escolar, podendo ser editada norma geral aplicável a todos os responsáveis por estas funções na Administração, exigindo-se que os atos de designação façam menção ao contrato ao qual estão vinculados e reforcem as competências, atribuições e responsabilidades que lhes foram atribuídas, em atenção a Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO, Art. 2º, II; e Art. 3º, III (Controles internos adequados e Princípio da Aderência a Diretrizes e Normas).

A9. Inexistência de controle individualizado dos prestadores de serviços

Situação encontrada:

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

Em que pese a Administração tenha afirmado haver esse controle individualizado, quando da realização do teste, verificou-se que não há a inexistência do controle, havendo tão somente a relação de veículos, dos motoristas e dos monitores, não havendo ficha de controle individualizada com informações das empresas e histórico das ocorrências.

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

Critério de auditoria:



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

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

Evidências:

Questionário aplicado e validado em 31/10/2016 (PT-02).

Possíveis Causas:

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

Possíveis Efeitos:

- Risco de aplicação antieconômica (Efeito potencial);
- Aumento dos custos (Efeito potencial);
- Risco de desvio na aplicação dos recursos (Efeito potencial);
- Risco de descontinuidade na prestação do serviço (Efeito potencial);
- Inadequação das condições dos veículos (Efeito real);
- Baixa qualidade do serviço ofertado (Efeito potencial);
- Risco a segurança dos alunos transportados (Efeito potencial);
- Risco de que as empresas não mantenham as mesmas condições de habilitação e qualificação estabelecidas no contrato (Efeito potencial);
- Dificuldades para aplicação de sanções, por não dispor do histórico e dos registros de ocorrências das faltas na execução do contrato (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 prestadores de serviços do transporte escolar, contendo, no mínimo, os seguintes requisitos: dados da empresa; relação atualizada dos veículos; condutores e monitores; histórico de acompanhamento das exigências contratuais e histórico de ocorrências.

A10. Inexistência de controle individualizado dos veículos de transporte escolar
Situação encontrada:

A Administração não atende aos requisitos de controle individualizado por meio de livros, fichas ou listagens eletrônicas que permitam a realização do acompanhamento e fiscalização dos veículos do transporte escolar. Existe um controle parcial por parte da administração em relação aos veículos próprios, o que não atende aos requisitos de controle testados, não dispondo dos seguintes requisitos: a) Ficha de controle individualizada (eletrônica ou Manual) (tipo, marca, modelo, ano, empresa, ocorrências e histórico de vistorias) conforme PT04-ExDocVeículos; b) Histórico de acompanhamento das exigências de vistoria e licenciamento do transporte e c) Histórico de ocorrências.

Em relação aos terceirizados, os testes realizados verificou não há nenhum tipo de controle. Situação que decorre da ausência de acompanhamento e fiscalização do gestor e fiscal de contrato.

Critério de auditoria:

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

Evidências:

- Questionário aplicado e validado em 31/10/2016 (PT-02);
- Exame de Documentação dos Veículos (PT04).

Possíveis Causas:

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

Possíveis Efeitos:

- Risco de desvio na aplicação dos recursos (Efeito potencial);



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

- Liquidação da despesa inadequada ou sem garantias suficientes de que os serviços prestados foram realizados por veículos nas condições exigidas no contrato (Efeito potencial);
- Inadequação das condições dos veículos (Efeito real);
- Baixa qualidade do serviço ofertado (Efeito potencial);
- Risco à segurança dos alunos transportados (Efeito potencial);
- Risco de que as empresas não mantenham as mesmas condições de habilitação e qualificação estabelecidas no contrato (Efeito potencial);
- Impossibilidade de se exercer o controle da execução diária do serviço, por não dispor de informações atualizadas dos veículos, como estão sendo utilizados ou se foram substituídos, se estão com o laudo de vistoria do DETRAN atualizados entre outras irregularidades (Efeito real);
- Liquidação da despesa inadequada ou sem garantias suficientes de que os serviços prestados foram realizados por veículos nas condições exigidas no contrato (Efeito potencial);
- Ausência de controle individualizado dos veículos dificulta que os diretores de escola e até mesmos os alunos no acompanhamento e fiscalização dos veículos que atendem àquela unidade escolar (Efeito real).

Conclusão:

Determinação à administração.

Proposta de encaminhamento:

Determinar à Administração que, no prazo de 30 dias contados da notificação, institua controle individualizado por meio de livros, fichas ou listagens eletrônicas que permitam a realização do acompanhamento e fiscalização dos prestadores de serviços do transporte escolar, contendo, no mínimo, os seguintes requisitos: dados da empresa; relação atualizada dos veículos; condutores e monitores; histórico de acompanhamento das exigências contratuais e histórico de ocorrências.

A11. 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.

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.

Critério de auditoria:

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

Evidências:

- Questionário aplicado e validado em 31/10/2016 (PT-02);
- Exame documental dos condutores (PT 05).

Possíveis Causas:

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

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 à segurança dos alunos transportados (Efeito potencial);

Acórdão APL-TC 00087/17 referente ao processo 04159/16

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

www.tce.ro.gov.br

23 de 34



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

- Risco de que as empresas não mantenham as mesmas condições de habilitação e qualificação estabelecidas no contrato (Efeito potencial);
- Impossibilidade de se exercer o controle da execução diária do serviço, por não dispor de informações atualizadas dos condutores e monitores, a exemplo de substituição de condutores por falta ou escala de férias (Efeito real);
- Liquidação da despesa inadequada ou sem garantias suficientes de que os serviços prestados foram realizados por veículos nas condições exigidas no contrato (Efeito potencial);
- Dificuldade para os diretores da escola e alunos acompanharem e fiscalizarem os responsáveis que atendem o transporte escolar naquela unidade (Efeito real).

Conclusão:

Determinação à administração.

Proposta de encaminhamento:

Determinar à Administração que, no prazo de 30 dias contados da notificação, institua controle individualizado por meio de livros, fichas ou listagens eletrônicas que permitam a realização do acompanhamento e fiscalização dos condutores e monitores do transporte escolar, contendo no mínimo os seguintes requisitos: Dados da empresa; cópia dos documentos pessoais; dados pessoais; Documentação que comprova vínculo com a empresa contratada; Certificado que comprove aprovação em curso especializado, nos termos da regulamentação do CONTRAN e em curso de treinamento de prática veicular em situação de risco e transporte escolar, nos termos de regulamentação do CONTRAN (Condutores dos Veículos); Certidão negativa do DETRAN atualizada que comprove não ter cometido nenhuma infração grave ou gravíssima, ou ser reincidente em infrações médias durante os doze últimos meses. (Condutores dos Veículos); Certidão negativa (atualizada/validade) do registro de distribuição criminal relativamente aos crimes de homicídio, roubo, estupro e corrupção de menores; histórico de acompanhamento das exigências contratuais; e histórico de ocorrência.

A12. Inexistência de controle diário de execução

Situação encontrada:

A Administração não dispõe de controle diário que permita a identificação dos quilômetros executados por rota/itinerário;

As diretorias de escola não dispõem de controle da execução do serviço de transporte escolar, com a identificação do veículo, do condutor, da empresa, do itinerário executado e da quilometragem percorrida;

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

A atualização de itinerários não é adequadamente controlada.

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 (PT-02);
- PT07-EntDiretores.

Possíveis Causas:

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

Possíveis Efeitos:

- Liquidação da despesa inadequada ou sem garantias suficientes;
- Danos ao erário pelo pagamento de serviços não realizados;

Acórdão APL-TC 00087/17 referente ao processo 04159/16

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

www.tce.ro.gov.br

24 de 34



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 30 dias contados da notificação, institua rotinas de controle que permitam o acompanhamento e fiscalização da execução diária dos quilômetros executados por rota/itinerário, com a participação das escolas nessa tarefa..

A13. Inexistência de normatização/orientação do atendimento das demandas de transporte escolar**Situação encontrada:**

A Administração não dispõe de normatização/orientação que discipline o atendimento das demandas de transporte escolar. As diretrizes são essenciais para a identificação das demandas e a formulação das bases e definição do planejamento.

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 (PT-02).

Possíveis Causas:

- Falta de conhecimento técnico;
- Falta de percepção da importância da normatização/orientação que discipline o atendimento das demandas de transporte escolar.

Possíveis Efeitos:

- Baixa qualidade do serviço ofertado (Efeito potencial);
- Subjetividade do atendimento das demandas e serviços ofertados (Efeito potencial);
- Risco elevado de inadequação do planejamento do serviço e dos recursos necessários (Efeito potencial);
- Ausência de balizamento do serviço como: idade máxima e requisitos dos transportes escolar, faixa etária e requisitos para atendimentos dos alunos, quantidade horas máxima permitida entre o deslocamento da retirada do aluno e a escolar, pontos de retirada dos alunos (requisitos e quantidade máxima de quilômetros entre a residência e o ponto de retirada do aluno) entre outros (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 as diretrizes do atendimento da demanda e oferta do transporte escolar, contendo no mínimo as seguintes situações: idade máxima e requisitos dos transportes escolar, faixa etária e requisitos para atendimentos dos alunos, quantidade horas máxima permitida entre o deslocamento da retirada do aluno e a escolar, pontos de retirada dos alunos (requisitos e quantidade máxima de quilômetros entre a residência e o ponto de retirada do aluno).

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

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

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

Critério de auditoria:

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

Acórdão APL-TC 00087/17 referente ao processo 04159/16

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

www.tce.ro.gov.br

25 de 34



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

Evidências:

Questionário aplicado e validado em 31/10/2016 (PT-02).

Possíveis Causas:

- Falta de conhecimento técnico;
- Não percepção da importância da avaliação do controle de qualidade como ferramenta de oportunidade de melhoria do serviço de transporte escolar;
- Carência de pessoal;
- Ausência de diretrizes/rotinas das atividades a serem desenvolvidas para execução do serviço;
- Falta de controle social;

Possíveis Efeitos:

- Baixa qualidade do serviço ofertado;
- Ausência de incentivo do controle social.

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 com a finalidade de avaliar a qualidade do serviço de transporte escolar e identificar oportunidade de melhorias.

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

O termo de referência/Projeto básico/Edital não descreve de forma clara o itinerário, não dispõe de exigências relativas a adaptações para necessidades especiais, não informa a necessidade de monitores, e também não informa o tipo de pavimentação e a quantidade de alunos a serem transportados em cada itinerário e em cada turno.

A situação tem impacto direto na formulação das propostas, pois tais requisitos podem afetar a formulação de proposta dos serviços de transporte escolar.

Critério de auditoria:

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

Evidências:

- Processo Licitatório (Processo Administrativo nº 250/2016).
- Edital nº 009/CPL/2016.

Possíveis Causas:

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

Possíveis Efeitos:

- 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);
- Inadequação das condições dos veículos (Efeito real);
- Contratações que não atentem aos requisitos mínimos (Efeito real);

Proposta de encaminhamento:

Determinar à Administração que apresente no termo de referência/Projeto básico/Edital todos requisitos do objeto necessários à adequada formulação das propostas do serviço de transporte escolar, em especial, os mapas com as rotas/itinerários, contendo no mínimo: por itinerário, a quantidade de quilômetros, os requisitos dos veículos, estimativa da quantidade de alunos, a necessidade de monitores e o tipo de pavimentação.

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

Acórdão APL-TC 00087/17 referente ao processo 04159/16

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

www.tce.ro.gov.br

26 de 34



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

Não foi encontrada planilha para aferição da composição de custos, contendo (valor de referência), considerando os custos diretos e indiretos (Tipo e idade dos veículos, depreciação, manutenção, remuneração do investimento, combustível, pessoal e encargos, taxas, tributos entre outros), apenas os valores unitários por km/itinerário.

Critério de auditoria:

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

Evidências:

Processo Licitatório (Processo Administrativo nº 250/2016).
Edital nº 009/CPL/2016.

Possíveis Causas:

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

Possíveis Efeitos:

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

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.

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

Situação encontrada:

O Termo de Referência/Projeto Básico, assim como o Edital definiram os requisitos acerca das competências/exigências mínimas dos condutores do serviço de transporte escolar na forma do Código de Trânsito Brasileiro e Resolução do Conselho Nacional de Trânsito. Porém não foi solicitado no edital a contratação de monitores.

Critério de auditoria:

CTB, art. 138, I, II, IV e V; art. 139; art. 145, IV; art. 329; e Resolução CONTRAN n.º168-04 e 205-06.

Evidências:

- Exame Processo Licitatório (Processo Administrativo nº 250/2016);
- Exame Edital nº 009/CPL/2016.
- PT11.Requisitos Condutores e Monitores Edital.

Possíveis Causas:

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

Possíveis Efeitos:

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

Acórdão APL-TC 00087/17 referente ao processo 04159/16
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326
www.tce.ro.gov.br



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

Proposta de encaminhamento:

Determinar à Administração que o edital objetivando futuras contratações 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.º168-04 e 205-06.

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

Situação encontrada:

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

Critério de auditoria:

Artigo 7º, § 7º, da Lei 8.666/93.

Evidências:

Exame Processo Licitatório (Processo Administrativo nº 250/2016);

Exame Edital nº 009/CPL/2016.

Possíveis Causas:

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

Possíveis Efeitos:

- Ausência de parâmetro objetivo para julgamento das ofertas desconformes ou incompatíveis, e consequente declaração de inexequibilidade das propostas;
- Contrato celebrado com valores inexequíveis, e consequentemente celebração de termos aditivos.

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, visando atender as disposições do artigo 7º, § 7º, da Lei 8.666/93.

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

Situação encontrada:

O edital não dispõe que o contrato poderá ser prorrogado por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas à administração, limitado a 60 (sessenta) meses. A explicação para essa situação encontra-se no fato de ter sido realizado Pregão Eletrônico para fins de Registro de Preços, cuja validade deste é de apenas um ano.

Critério de auditoria:

Artigo 57, II da Lei 8.666/93

Evidências:

- Processo Licitatório (Processo Administrativo nº 250/2016);
- Edital nº 009/CPL/2016.

Possíveis Causas:

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

Acórdão APL-TC 00087/17 referente ao processo 04159/16

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

www.tce.ro.gov.br

28 de 34



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

- Ausência de gestor e fiscal de contratos;

Possíveis Efeitos:

- Aumento dos custos das propostas;

Proposta de encaminhamento:

Determinar à Administração que, nas futuras licitações de transporte escolar, adote providências com vistas a incluir no edital de transporte escolar previsão de forma expressa da possibilidade de prorrogações contratuais por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas à administração, limitado a 60 (sessenta) meses, em atendimento as disposições do artigo 57, II da Lei 8.666/93.

A20. Ausência de cláusula concernente a 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:

- Processo Licitatório (Processo Administrativo nº 250/2016);
- Edital nº 009/CPL/2016.

Possíveis Causas:

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

Possíveis Efeitos:

- Aumento dos custos das propostas;

Proposta de encaminhamento:

Determinar à Administração que, nas futuras licitações de transporte escolar, adote providências com vistas a incluir no edital de transporte escolar previsão de forma expressa 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.

A21. Não utilização do cinto de segurança e veículos em más condições de higiene

Situação encontrada:

Verificou-se que os ônibus de maneira geral possuem cintos de segurança em número suficiente para atender à capacidade do veículo, no entanto, fora constatado que em cinco veículos os cintos ficam impossibilitados de uso, pois são amarados ou colocados sob os bancos.

Quanto ao uso dos cintos de segurança, por meio do questionário aplicado aos alunos, ficou nítido que o maior problema não é a falta de cinto, mas, sim, a não utilização dos mesmos pelos alunos, conforme respostas dos 164 (cento e sessenta e quatro) alunos das quatro escolas amostradas, 57% afirmaram que o cinto não é usado porque os próprios alunos não querem. E 25% afirmaram que não usam porque não tem cintos em todos os bancos. Em que pese o alto número de alunos que relataram não haver cintos, o grande problema é na verdade a não utilização por escolha do aluno, o que revela carência de sensibilização ao uso de cinto de segurança e ausência de monitores.

A ausência de higienização dos veículos foi confirmada por 72% dos alunos da escola Américo Brasiliense de Almeida e 75% dos alunos da escola Sara Kubittschek. Além disso, quando indagados qual situação os alunos gostariam que

Acórdão APL-TC 00087/17 referente ao processo 04159/16

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

www.tce.ro.gov.br

29 de 34



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

melhorasse no transporte escolar 88% dos alunos da Américo e 76% da Sara responderam que a conservação e higiene dos veículos deveriam melhorar.

Critério de auditoria:

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

Evidências:

- Anexo de Fotos, itens 1.01 a 1.05
- Questionário aplicado junto aos alunos (PT-17 - Q6 e Q11);

Possíveis Causas:

- Falta de sensibilização aos alunos da importância do uso do cinto de segurança.
- Falta de monitor para fiscalizar o uso do cinto de segurança.
- Cintos de segurança sujos.

Possíveis Efeitos:

- Risco à segurança dos alunos transportados;

Proposta de encaminhamento:

- Determinar à Administração que, no prazo de 60 dias contados da notificação, adote providências com vistas a sanar as falhas apontadas em relação à higienização dos ônibus, principalmente os responsáveis pelos itinerários das escolas.
- Determinar à Administração que adote, no prazo de 60 dias contados da notificação, providências com vistas a sensibilizar os alunos da importância do uso do cinto de segurança, assim como deixar disponíveis os cintos nos veículos os quais foram amarrados ou deixados sob os bancos.

A22. Veículos sem autorização para transporte coletivo de escolares e não atendimento a requisitos de segurança constantes no CBT

Situação encontrada:

Verificou-se em observação direta a ocorrência de dois veículos (Veículo LNI-5356 e CYB 8931) trafegando sem autorização para realizar o transporte escolar, observamos que se trata de veículos terceirizados, os quais não estão na lista de cadastro da administração, não possuem tacógrafos e o número de cintos de segurança é inferior à quantidade de acentos.

Critério de auditoria:

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

Evidências:

- Anexo de Fotos, itens 1.06 e 1.07.
- Inspeção dos Veículos (PT-14).
- Veículo LNI-5356 e CYB 8931.

Possíveis Causas:

- Ausência de controles quanto aos prestadores de serviços/veículos;
- Falha/inexistência de fiscalização dos contratos;
- Inexistência de previsão no edital dos requisitos dos veículos;

Possíveis Efeitos:

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

Proposta de encaminhamento:

- Determinar à Administração que, no prazo de 30 dias contados da notificação, adote providências com vistas à regularização dos veículos de transporte escolar junto ao órgão de trânsito competente (DETRAN), conforme o art. 136 e art. 137 do Código de Trânsito Brasileiro;

A23. Caronas nos veículos escolares e indícios de itinerários com superlotação

Situação encontrada:

Os alunos das escolas Paulo Scherrer, Américo Brasiliense, Sara Kubitschek e Marechal Rondon relataram a ocorrência de condução de caronas nos veículos do transporte escolar.

Acórdão APL-TC 00087/17 referente ao processo 04159/16

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

www.tce.ro.gov.br

30 de 34



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

Por meio dos questionários aplicados aos alunos identificamos a ocorrência de possível superlotação, 75% dos alunos responderam que existem alunos que percorrem trechos em pé. Combinada com a resposta da questão 14 do questionário (“No seu itinerário, além dos alunos, outras pessoas utilizam o transporte escolar?”). 81% responderam que outras pessoas utilizam o transporte escolar.

Tais respostas sugerem que há superlotação e decorre da existência de caronas.

Critério de auditoria:

Condução de escolares em número não superior à capacidade estabelecida pelo fabricante (art. 137 do Código de Trânsito Brasileiro).

Evidências:

Questionário aplicado junto aos alunos (PT-17);

Possíveis Causas:

- Utilização dos veículos do transporte escolar para conceder carona a pessoas da comunidade.
- Falha no planejamento das demandas do transporte escolar;
- Ausência de fiscalização dos contratos propiciando a ocorrência de substituição de veículos com capacidade de lotação inferior à requisitada para o itinerário;

Possíveis Efeitos:

- Aumento do risco à segurança dos alunos;
- Alunos transportados em pé;
- Redução dos rendimentos dos alunos por cansaço dos alunos transportados em pé;
- A existência de “caronas” nos veículos escolares constitui gasto que não possui a finalidade de despesa de manutenção do ensino, representando, portanto, perda de recursos e o mau dimensionamento da demanda de vagas para os itinerários a serem executados.

Proposta de encaminhamento:

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

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

A24. Inexistência de monitores no acompanhamento dos itinerários

Situação encontrada:

Verificou-se que o serviço de transporte escolar ofertado pelo município não dispõe de monitores para acompanhamento e garantia da segurança dos alunos durante o itinerário, embarque e desembarque do transporte escolar.

Critério de auditoria:

- Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO, Art. 2º, II (Controles internos adequados);
- Princípio da eficiência;
- Segurança e proteção aos alunos.

Evidências:

- Questionário aplicado junto à Administração e validado em 31/10/2016 (PT-02);
- Inspeção dos veículos.

Possíveis Causas:

- Inexistência de previsão no edital/contrato;
- Falha/inexistência de fiscalização dos contratos;

Possíveis Efeitos:

- Risco à segurança dos alunos, em especial, a faixa etária entre 04 a 07 anos (Efeito potencial);

Acórdão APL-TC 00087/17 referente ao processo 04159/16

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

www.tce.ro.gov.br

31 de 34



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

- Maior risco à depredação e ocorrência de danos aos veículos promovidos pelos alunos (Efeito potencial).

Proposta de encaminhamento:

Determinar à administração que, no prazo de 180 dias contados da notificação, adote providências com vista à inclusão/exigência de monitor nos itinerários do transporte escolar da faixa etária entre 04 e 07 anos.

Calha recordar que, como visto acima, o Ministério Público de Contas assentiu com a análise empreendida pela Comissão de Auditoria, muito embora considerando que o mais apropriado para a superação de parte das fragilidades identificadas seria a elaboração, pela própria Administração, de plano de ação, a ser monitorado pelo Tribunal, concorrendo para a melhoria do serviço prestado.

Vale recordar também que esta Relatoria, quando da decisão monocrática prolatada, igualmente sustentou que deveriam ser distinguidas as ações que divisam a regularização da execução contratual (em relação às quais providências imediatas são necessárias) daquelas destinadas a incrementar a eficiência do serviço público em pauta (casos em que parecia mais prudente engajar a própria Administração municipal na proposição e execução das soluções).

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

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

Por todo o exposto, convergindo parcialmente com o Corpo Técnico e com o opinativo ministerial, submeto à apreciação do e. Plenário o seguinte voto:

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

II – Determinar ao atual Chefe do Poder Executivo do Município de Novo Horizonte do Oeste, Cleiton Adriane Cheregatto, ou a quem o substitua na forma prevista em lei, que comprove perante este Tribunal de Contas o cumprimento das determinações e das recomendações, na forma e nos prazos indicados no Relatório de levantamento.

Acórdão APL-TC 00087/17 referente ao processo 04159/16

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

www.tce.ro.gov.br

32 de 34



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

III – Alternativamente, determinar ao Chefe do Poder Executivo do Município de Novo Horizonte do Oeste, Cleiton Adriane Cheregatto, ou a quem o substitua na forma prevista em lei, que apresente, no **prazo de 90 dias**, fundamentada justificativa quanto à não adoção das recomendações elencadas no parecer técnico e/ou quanto à execução de medidas alternativas em relação a quaisquer delas; e, neste mesmo prazo, que encaminhe planejamento quanto às ações alternativas de que eventualmente se valerá para elidir os achados de auditoria que resultaram nestas recomendações, com o respectivo prazo para cumprimento, a ser monitorado por este Tribunal de Contas.

IV – Estabelecer que os prazos mencionados nos itens II e III, no que diz com as recomendações, serão computados a partir do conhecimento formal, pelo gestor municipal, do manual de 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.

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

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

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

VIII – Dar ciência deste Acórdão, por ofício, ao atual Chefe do Poder Executivo de Novo Horizonte do Oeste, Cleiton Adriane Cheregatto, para que atue em face dos comandos dos itens II e III, bem como ao Presidente da Câmara Legislativa do Município de Novo Horizonte do Oeste e à Promotoria de Justiça do Ministério Público do Estado de Rondônia em cuja comarca se insere o Município auditado, para que tomem ciência dos fatos, a todos encaminhando cópia do relatório técnico e deste Acórdão;

IX – Publicar o presente Acórdão, no Diário Oficial Eletrônico deste Tribunal de Contas, cuja data de publicação deve ser observada como marco inicial para possível interposição de recurso, com supedâneo no art. 22, inciso IV, c/c art. 29, inciso IV, da Lei Complementar n. 154/1996, informando que o Voto e o Parecer Ministerial, em seu inteiro



Proc.: 04159/16

Fls.: _____

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

teor, estão disponíveis para consulta no endereço eletrônico www.tce.ro.gov.br, em atenção à sustentabilidade ambiental;

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

Acórdão APL-TC 00087/17 referente ao processo 04159/16
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326
www.tce.ro.gov.br

34 de 34

Em 23 de Março de 2017



EDILSON DE SOUSA SILVA
PRESIDENTE



PAULO CURI NETO
RELATOR