



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

PROCESSO N.: 04122/2016-TCE-RO@TCE-RO
CATEGORIA: Auditoria e Inspeção
SUBCATEGORIA: Auditoria
ASSUNTO: Auditoria de Conformidade no Transporte Escolar
JURISDICIONADO: Poder Executivo do Município de Presidente Médici
RESPONSÁVEIS: Maria de Lourdes Dantas Alves – CPF n. 581.619.102-00
Chefe do Poder Executivo Municipal
Carlos José Cardoso – CPF n. 242.123.182-53
Secretário Municipal de Educação
RELATOR: Conselheiro BENEDITO ANTÔNIO ALVES
SESSÃO: 6ª, de 20 de abril de 2017

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

1. Demonstrado nos autos os achados de auditoria, os quais versam sobre a não conformidade dos procedimentos de controles, dos requisitos de contratações e das condições dos serviços de transporte escolar prestados no Município de Presidente Médici, ensejando, em consequência, determinações.
2. Arquivamento dos autos em razão de que, considerando a transição da gestão municipal, as não conformidades com os procedimentos exigidos pela Legislação aplicável à Tutela da Gestão Eficiente da Administração Pública constituirão objeto de análise e acompanhamento em processo de monitoramento.
3. Precedente: Acórdão APL-TC00039/17.

ACÓRDÃO

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

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

I - Determinar ao Chefe do Poder Executivo de Presidente Médici, Edilson Ferreira de Alencar, ou a quem o substitua na forma prevista em lei, que, sob pena de aplicação das sanções legais, comprove perante este Tribunal de Contas o



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

cumprimento das determinações e das recomendações, na forma e nos prazos indicados no Parecer da Comissão de Auditoria.

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

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

IV - Determinar ao Departamento de Documentação e Protocolo que autue processo específico (fiscalização de atos e contratos) para monitoramento do cumprimento das determinações e recomendações constantes no presente Acórdão, com cópia do relatório de auditoria e desta decisão, que deverá ser distribuído ao Conselheiro designado como relator das contas municipais para o biênio 2017/2018, e depois encaminhado para a Secretaria Geral de Controle Externo monitorar o cumprimento das medidas indicadas na presente decisão.

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

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

VII - Dar ciência deste Acórdão, por ofício, ao atual Chefe do Poder Executivo de Presidente Médici, Edilson Ferreira de Alencar, para que atue em face dos comandos dos itens I e II, bem como ao Chefe do Poder Legislativo do Município de Presidente Médici 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.



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

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

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

Porto Velho/RO, 20 de abril de 2017.

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

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



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

PROCESSO N.: 04122/2016-TCE-RO@TCE-RO
CATEGORIA: Auditoria e Inspeção
SUBCATEGORIA: Auditoria
ASSUNTO: Auditoria de Conformidade no Transporte Escolar
JURISDICIONADO: Poder Executivo do Município de Presidente Médici
RESPONSÁVEIS: Maria de Lourdes Dantas Alves – CPF n. 581.619.102-00
Chefe do Poder Executivo Municipal
Carlos José Cardoso – CPF n. 242.123.182-53
Secretário Municipal de Educação
RELATOR: Conselheiro Benedito Antônio Alves
SESSÃO: 6ª, de 20 de abril de 2017

RELATÓRIO

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

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

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

[...]

Diante do exposto, submetem-se os autos ao Gabinete do Excelentíssimo Senhor Conselheiro-Relator BENEDITO ANTÔNIO ALVES, propondo:

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

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

Acórdão APL-TC 00173/17 referente ao processo 04122/16
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

4 de 42



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

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

4.1.4. estabeleça em ato apropriado, no prazo de 180 dias contados da notificação, o planejamento do transporte escolar de forma estruturada e de acordo com as diretrizes e políticas definidas pela Administração para aquisição e substituição dos veículos, contemplando o período de curto e longo prazo, 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. defina em ato apropriado, no prazo de 180 dias contados da notificação, as políticas de aquisição e substituição dos veículos e rotinas de substituição e manutenção dos equipamentos dos veículos do transporte escolar (pneu, bancos, motores, entre outros equipamentos), em atendimento aos arts. 2º, inciso II, e 3º, inciso III, da Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO (Controles internos adequados e Princípio da Aderência a Diretrizes e Normas);

4.1.6. adote, no prazo de 180 dias contados da notificação, providências com vistas à implantação de controle de combustível (manual ou eletrônico), que permita a definição de rotinas, a avaliação, o acompanhamento, geração de relatórios gerenciais e a fiscalização dos recursos aplicados no transporte escolar, em atendimento as disposições do Acórdão nº 87/2010/PLENO/TCER e Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO, Art. 2º, II (Controles internos adequados);

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

4.1.8. defina, por meio de ato apropriado, no prazo de 180 dias contados da notificação, 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);

4.1.9. defina por meio de ato apropriado, no prazo de 180 dias contados da notificação, 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 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);

4.1.10. institua, no prazo de 30 dias contados da notificação, controle individualizado dos prestadores de serviço de transporte escolar, por meio de livros, fichas ou listagens eletrônicas, de forma que permitam a realização dos seus acompanhamento e fiscalização, contendo, no mínimo, os seguintes requisitos: a. dados da empresa; b. relação atualizada dos veículos, condutores e monitores; c. histórico de acompanhamento das exigências contratuais; e d. histórico de ocorrências, em atendimento à Decisão Normativa nº

Acórdão APL-TC 00173/17 referente ao processo 04122/16
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

5 de 42



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

02/2016/TCE-RO, Art. 2º, II; e Art. 3º, III (Controles internos adequados e Princípio da Aderência a Diretrizes e Normas);

4.1.11. 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: a. Dados da empresa; b. dados do veículo; c. comprovante atualizado de certificado de inspeção semestral do DETRAN; d. histórico de acompanhamento das exigências contratuais; e e. histórico de ocorrências; 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, controle individualizado, por meio de livros, fichas ou listagens eletrônicas, que permita a realização do acompanhamento e fiscalização dos condutores e monitores do transporte escolar, contendo no mínimo os seguintes requisitos: a. dados da empresa; b. cópia dos documentos pessoais; c. dados pessoais; d. documentação que comprove vínculo com a empresa contratada; e. 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); f. 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); g. certidão negativa (atualizada/validade) do registro de distribuição criminal relativamente aos crimes de homicídio, roubo, estupro e corrupção de menores; h. histórico de acompanhamento das exigências contratuais; e i. histórico de ocorrências; 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. 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);

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

4.1.15. institua, no prazo de 180 dias contados da notificação, rotinas de controle a realização de pesquisa de satisfação entre os usuários com a finalidade de avaliar a qualidade do serviço de transporte escolar e identificar oportunidade de melhorias, 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);

4.1.16. inclua no termo de referência/Projeto básico/Edital dos próximos certames todos os elementos/requisitos do objeto necessários à adequada formulação das propostas do serviço de transporte escolar, fazendo constar nos referidos instrumentos, expressa e claramente, a

Acórdão APL-TC 00173/17 referente ao processo 04122/16
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

6 de 42



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

quantidade de alunos a serem transportados, o tipo de pavimentação em que os veículos irão transitar, além dos elementos/requisitos que já constam nos certames já realizados, tais como mapas com as rotas/itinerários, contendo no mínimo: por itinerário, a quantidade de quilômetros, os requisitos dos veículos, a estimativa da quantidade de alunos, a necessidade de monitores e o tipo de pavimentação, em atendimento 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);

4.1.17. elabore planilha de composição de custos para aferição do valor de referência dos serviços de transporte escolar, contendo no mínimo os seguintes requisitos: os custos diretos e indiretos (Tipo e idade dos veículos, depreciação, manutenção, remuneração do investimento, combustível, pessoal e encargos, taxas, tributos entre outros), conforme as disposições do Art. 3º, III, da Lei Federal nº 10.520/02 c/c arts. 7º, § 2º, II, e 40, § 2º, II da Lei Federal nº 8.666/93;

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

4.1.19. inclua no Pregão Eletrônico 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;

4.1.20. inclua no Pregão Eletrônico do transporte escolar previsão de inspeção, antes da assinatura do contrato, que comprove o atendimento de todas as exigências dos condutores e monitores dispostas no Pregão Eletrônico, com vista ao atendimento das disposições do artigo 40, II, da Lei 8.666/93;

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

4.1.22. no prazo de 30 dias contados da notificação, notifique as empresas contratadas para que regularizem a situação identificada (substituição/manutenção) da frota que não atendem os critérios definidos no contrato/legislação, em atenção ao disposto no art. 105, II; 136, incisos I, II, III, IV e V; 137; e 139 todos do Código Brasileiro de Trânsito (CTB);

4.1.23. no prazo de 30 dias contados da notificação, regularize a situação identificada (substituição/manutenção) da frota própria que não atendem os critérios definidos na legislação, em atenção ao disposto no art. 105, II; 136, incisos I, II, III, IV e V; 137; e 139 todos do Código Brasileiro de Trânsito (CTB);

4.1.24. 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, em atendimento à Decisão



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

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

4.1.25. no prazo de 90 dias contados da notificação, inclua/exija monitor nos itinerários do transporte do 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);

4.1.26. no prazo de 180 dias contados da notificação, realize novo procedimento licitatório para contratação dos serviços de transporte escolar da faixa etária entre 04 e 07 anos, 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;

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

4.3. Determinar à Administração do Município de Presidente Médici, 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; [sic]

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

5. Conhecendo do feito, esta Relatoria determinou que a então Chefe do Poder Executivo Municipal, Maria de Lourdes Dantas Alves, fosse cientificada dos achados de auditoria e advertida para adotar, de imediato, ações para aperfeiçoar a execução do atual contrato de serviços.

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

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

I – Comunicar, via ofício, a atual Chefe do Poder Executivo do Município de Presidente Médici, ou quem lhe substitua legalmente, acerca dos resultados da Auditoria, advertindo-o que adote, de imediato, as providências necessárias para tornar a fiscalização dos contratos da prestação de serviço de transporte escolar e a correspondente liquidação da despesa mais eficaz e transparente, a fim de que seja indubitavelmente demonstrada, qualitativa e

Acórdão APL-TC 00173/17 referente ao processo 04122/16
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

8 de 42



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

quantitativamente, a prestação dos serviços e a aderência do valor da despesa aos critérios contratuais de medição e pagamento;

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

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

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

4.1 – Publique esta decisão;

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

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

7. Submetidos os autos à apreciação ministerial, o *Parquet* de Contas¹ opinou no sentido de que o Acórdão APL-TC n. 39/2017 proferido nos autos do Processo n. 04175/16-TCE-RO esvaziou o exame dos presentes autos, vez que os efeitos irradiaram para o Município de Presidente Médici, que se encontra em situação semelhante ao de Alta Floresta do Oeste na prestação de serviços de transporte escolar.

8. É o relato necessário.

VOTO

CONSELHEIRO BENEDITO ANTÔNIO ALVES

DA NATUREZA JURÍDICA DA FISCALIZAÇÃO

9. 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.

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

11. 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

¹ Parecer da lavra da i. Procuradora Yvonete Fontinelle de Melo

Acórdão APL-TC 00173/17 referente ao processo 04122/16

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

www.tce.ro.gov.br

9 de 42



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

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.

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

13. Com efeito, mais condiz com uma auditoria operacional à intenção de avaliar os controles constituídos e, a partir daí, recomendar/determinar à administração a implementação de boas práticas (Q1²). 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)³.

14. 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.

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

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

17. 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.

² “Q1. Os controles constituídos são suficientes e adequados para execução dos serviços?”

³ “Q2. As contratações foram realizadas de acordo com a legislação?”; “Q3. As condições dos serviços ofertados estão de acordo com a legislação?”



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

18. 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.

19. 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.

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

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

22. 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.

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

24. Senão vejamos.

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



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

26. 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).

27. 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-Pleno⁴ 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. 228/2016⁵ e 177/2015⁶.

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

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

APRESENTAÇÃO

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

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

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

[...]

OBJETIVO GERAL DA AUDITORIA

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

⁴ Emenda: "Relatório de levantamento. Universidade Federal de São Carlos. Avaliar estrutura da auditoria interna. Não conformidades constatadas. Recomendação. Ciência à entidade e à Secex Educação/TCU. Encerramento".

⁵ Dispõe sobre a Auditoria Operacional – AOP no âmbito Tribunal de Contas do Estado de Rondônia.

⁶ Aprova o Manual de Auditoria do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia.



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

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

31. 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.

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

33. Outrossim, tendo em mira que a Secretaria Geral de Controle Externo previu, dentre os produtos a serem entregues, manual e relatório de controle de qualidade do transporte escolar⁷ (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.

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

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

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

DOS RESULTADOS DA FISCALIZAÇÃO

⁷ Previstos para entrega em 31.3.2017.



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

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

Tratam os autos de auditoria de conformidade, originada da deliberação constante na Decisão nº 262/2016 de 09/10/2013 do Cons. Edílson de Sousa Silva (Protocolos nº 11015 e 11275/2013), realizada na Prefeitura de Municipal de Presidente Médici, no período compreendido no período de 24 a 28/10/2016. 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 transportes escolar ofertado 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 da Organização Internacional das Entidades de Fiscalização Superior (Intosai) e o Manual de Auditoria (Resolução nº 177/2015/TCE-RO).

As informações referentes à existência de ambiente de controle interno adequado à gestão do transporte escolar foram coletadas por meio do questionário, destinado ao gestor do transporte escolar, ao controlador interno e outras pessoas relacionadas à gestão da prestação do serviço, e análise documental. Este questionário foi validado em reunião realizada com a Administração e a presente equipe de auditoria em 27/10/2016 (PT02 – Questionário Município - Apêndice).

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

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

Quanto à seleção amostral escolhida para a aplicação da pesquisa de avaliação do transporte escolar, elegeu-se o intervalo de 15% (quinze por cento) a 20% (vinte por cento) da população total de alunos de cada unidade escolar do município de Presidente Médici

Acórdão APL-TC 00173/17 referente ao processo 04122/16
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

14 de 42



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

atendidos pelo referido benefício. Desse modo, foi aplicado um total de 122 (cento e vinte e dois) questionários numa população de 634 alunos – **o que corresponde a exatos 19,24% da população, como se demonstra na tabela infra.**

Tabela I

| NOME DA ESCOLA | População (alunos) | Amostra | Amostra (%) |
|----------------------------|--------------------|------------|---------------|
| EMEIEF JUNQUEIRA FREIRE | 55 | 14 | 25,45% |
| EMEIEF RIO SÃO FRANCISCO | 52 | 10 | 19,23% |
| EMEIEF FLORESTAN FERNANDES | 92 | 21 | 22,83% |
| EMEF LUIZ CAPILLA | 195 | 44 | 22,56% |
| EMEI PRIMEIROS TRAÇOS | 47 | - | 0,00% |
| EMEIEF CEREJEIRAS | 117 | 20 | 17,09% |
| EMEIEF LIMA BARRETO | 76 | 13 | 17,11% |
| | 634 | 122 | 19,24% |

Importa destacar que a aplicação dos questionários junto aos alunos da Escola Primeiros Traços restou fatalmente prejudicada, pois a faixa etária do seu corpo discente, que vai, aproximadamente, de 04 a 07 anos, não possui o discernimento necessário ao seu entendimento.

Além desse questionário, consigna-se, por oportuno, que foram realizadas entrevistas junto aos diretores das 07 (quatro) escolas municipais de Presidente Médici (elencadas na tabela supra) - **o que corresponde a 100% daquela população** - e aplicado 16 (dezesesseis) questionários aos condutores dos transportes escolares da municipalidade - **o que corresponde a 100% daquela população.**

Por fim, foram inspecionados 16 veículos, correspondente a **100% dos ônibus escolares** que prestam serviço ao município, sendo 12 (doze) pertencentes ao município e 04 (quatro) terceirizados. Ressalta-se que houve troca de um veículo terceirizado - na relação constava veículo/placa AIC 8839, no entanto, no lugar desse, vistoriou-se o veículo AIC 8841.

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.º168-04 e 205-06, Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO e Acórdão nº 87/2010/PLENO/TCER.

1.4. Limitações

Destacam-se entre os fatores de limitação ao desenvolvimento dos trabalhos os seguintes obstáculos: **a.** desorganização; **b.** falta de padronização/uniformidade nas práticas de controle; **c.** curto prazo para realização do trabalho; e **d.** elevado número de itinerários do transporte escolar em vias despavimentadas.

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\$ 1.257.637,54), recursos transferidos pelo Estado (R\$ 1.000.000,00) e, ainda, os recursos federais (R\$ 1.796.068,92), nos exercícios de 2015 e 2016, alcançando o montante de R\$ 3.053.706,46.

1.6. Benefícios estimados

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



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

expectativa de controle, aos impactos sociais positivos e a instrumentalização do controle social.

2. ACHADOS DE AUDITORIA

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

Situação encontrada:

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

Critério de auditoria:

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

Evidências:

- Questionário aplicado e validado em 27.10.2016 junto à Administração (PT-02) – Apêndice.

Possíveis Causas:

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

Possíveis Efeitos:

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

Conclusão:

A situação evidencia falha na estrutura de controles internos, cuja consequência afeta diretamente a qualidade dos serviços ofertados.

Proposta de encaminhamento:

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

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

Situação encontrada:

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

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

Acórdão APL-TC 00173/17 referente ao processo 04122/16
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

16 de 42



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

Critério de auditoria:

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

Evidências:

- Questionário aplicado e validado em 27.10.2016 junto à Administração (PT-02) – Apêndice.

Possíveis Causas:

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

Possíveis Efeitos:

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

Conclusão:

Determinação à Administração.

Proposta de encaminhamento:

Determinar à Administração que apresente, no prazo de 180 dias contados da notificação, projeto de lei ao Legislativo com a finalidade de regulamentar a fiscalização de trânsito no âmbito da circunscrição do município conforme previsão no art. 24 da Lei nº 9.503/1997 (Código de Trânsito Brasileiro).

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

Situação encontrada:

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

A normatização tem por objetivo definir as políticas institucionais, fluxos operacionais, funções, atribuições e procedimentos para execução dos serviços de transporte escolar, permitindo ao gestor o acompanhamento da execução, 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 27.10.2016 junto à Administração (PT-02) – Apêndice.

Possíveis Causas:

- Negligência dos responsáveis;

Acórdão APL-TC 00173/17 referente ao processo 04122/16
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

17 de 42



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

- Falta de conhecimento técnico;
- Falta de pessoal.

Possíveis Efeitos:

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

Conclusão:

Posiciona-se pela realização de determinação à Administração.

Proposta de encaminhamento:

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

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

Situação encontrada:

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

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

Critério de auditoria:

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

Evidências:

- Questionário aplicado e validado em 27.10.2016 junto à Administração (PT-02) – Apêndice.

Possíveis Causas:

- Negligência dos responsáveis;
- Falta de conhecimentos técnicos;

Possíveis Efeitos:

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

Conclusão:

Acórdão APL-TC 00173/17 referente ao processo 04122/16
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

18 de 42



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

A situação demonstra falha na estrutura de controles internos, cuja consequência afeta diretamente o fornecimento do serviço de transporte escolar e a sua qualidade.

Assim, sugerimos a realização de determinação à Administração.

Proposta de encaminhamento:

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

A5. Falta de normatização e planejamento que permitam disciplinar e estabelecer rotinas de aquisição e substituição dos veículos.

Situação encontrada:

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

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

Critério de auditoria:

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

Evidências:

- Questionário aplicado e validado em 27.10.2016 junto à Administração (PT-02) – Apêndice.

Possíveis Causas:

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

Possíveis Efeitos:

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

Conclusão:

Acórdão APL-TC 00173/17 referente ao processo 04122/16
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

19 de 42



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

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

Proposta de encaminhamento:

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

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

Situação encontrada:

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

Ressalta-se que a definição de rotinas de substituição de equipamentos auxilia a Administração no processo de planejamento das aquisições e eleva o nível de segurança da rede transporte do município. Por outro lado, a ausência das rotinas, eleva o nível do risco de descontinuidade da execução do serviço, visto que, as manutenções e reparos são realizados apenas quando da ocorrência de demandas no transporte.

Critério de auditoria:

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

Evidências:

- Questionário aplicado e validado em 27.10.2016 junto à Administração (PT-02) – Apêndice.

Possíveis Causas:

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

Possíveis Efeitos:

- Ausência de elemento que subsidiem o processo de planejamento da Administração (Efeito real);
- Ineficiência no serviço (Efeito real);
- Aumento do custo com manutenção e substituição de equipamentos (Efeito real);
- Redução da vida útil dos veículos, em razão da ausência de manutenção preventiva (Efeito real);

Acórdão APL-TC 00173/17 referente ao processo 04122/16
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

20 de 42



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

- Elevação do risco de descontinuidade na prestação do serviço, por necessidade de manutenção ou reparos (Efeito real);
- Inadequação das condições dos veículos (Efeito real);
- Baixa qualidade do serviço ofertado (Efeito potencial);
- Risco a segurança dos alunos transportados (Efeito potencial);

Conclusão:

A situação evidencia falha na estrutura de controles internos, cuja consequência afeta diretamente a qualidade dos serviços ofertados. Assim, sugerimos a realização de determinação à Administração.

Proposta de encaminhamento:

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

A7. 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.

Essa situação representa risco à aplicação dos recursos, já que os gastos com combustível representam um elevado percentual dos recursos aplicados na execução do transporte escolar. Além disso, favorece/eleva o risco de desvio de conduta na aplicação dos recursos.

Critério de auditoria:

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

Evidências:

- Questionário aplicado e validado em 27.10.2016 junto à Administração (PT-02) – Apêndice.

Possíveis Causas:

- Negligência dos responsáveis;
- Falta de conhecimento técnico.

Possíveis Efeitos:

- Aumento do risco de aplicação antieconômica (Efeito potencial);
- Aumento dos custos (Efeito potencial);
- Aumento do risco de desvio na aplicação dos recursos (Efeito potencial);
- 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 adote, no prazo de 180 dias contados da notificação, providências com vistas à implantação de controle de combustível (manual ou eletrônico),



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

que permita a definição de rotinas, a avaliação, o acompanhamento, geração de relatórios gerenciais e a fiscalização dos recursos aplicados no transporte escolar, em atendimento as disposições do Acórdão nº 87/2010/PLENO/TCER e Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO, Art. 2º, II (Controles internos adequados).

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

Situação encontrada:

A Administração não dispõe de diretrizes que regulamente/oriente a contratação das demandas de transporte escolar. Sendo que 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 27.10.2016 junto à Administração (PT-02) – Apêndice.

Possíveis Causas:

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

Possíveis Efeitos:

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

Conclusão:

Determinação à Administração.

Proposta de encaminhamento:

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

A9. Ausência de normatização/orientação que discipline a fiscalização do serviço de transporte escolar

Situação encontrada:

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

Vale explicar que referida regulamentação tem como intento estabelecer diretrizes para a coordenação do trabalho e auxiliar o acompanhamento das fiscalizações exercidas sobre o serviço de transporte escolar. A ausência dessas diretrizes impossibilita a definição de competências e atribuições de responsabilidades aos subordinados e, como consequência, a verificação do cumprimento das atividades.



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

Critério de auditoria:

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

Evidências:

- Questionário aplicado e validado em 27.10.2016 junto à Administração (PT-02) – Apêndice.

Possíveis Causas:

- Negligência dos responsáveis;
- 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 das fiscalizações (Efeito potencial);
- Inexistência de diretrizes para definição competências e atribuições (Efeito real);

Conclusão:

- Determinação à Administração.

Proposta de encaminhamento:

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

A10. Ausência de normatização/orientação das atribuições do gestor 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 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, e possuir 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.

Acórdão APL-TC 00173/17 referente ao processo 04122/16
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

23 de 42



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

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

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

São por estas e outras situações que se entende como extremamente relevantes, além da indicação formal por exigência (art. 67 da Lei 8.666/1993), a definição por meio de ato apropriado das competências, atribuições e, especialmente, das responsabilidades do gestor e fiscal de contrato para execução adequada e 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 27.10.2016 junto à Administração (PT-02) – Apêndice.

Possíveis Causas:

- Negligência dos responsáveis;
- Falta de conhecimento técnico;

Possíveis Efeitos:

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

Conclusão:

Determinação à Administração.

Proposta de encaminhamento:

Determinar à Administração que, no prazo de 180 dias contados da notificação, defina por meio de ato apropriado as diretrizes para o exercício das funções de gestor e fiscal de contrato na realização do acompanhamento e fiscalização do serviço de transporte escolar, podendo ser de forma genérica aos demais responsáveis por estas funções na Administração, exigindo-se, neste caso, que se faça menção no ato de designação a vinculação e reforço das competências, atribuições e responsabilidades definidas pela norma legal, 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)..

III. 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 permita a realização do acompanhamento e fiscalização da prestadora de serviços do transporte escolar.



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

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

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

A ausência deste controle eleva o risco de que as empresas contratadas pela Administração Pública não mantenham as mesmas condições de habilitação e qualificação estabelecidas no edital e contrato, e, ainda, impossibilita a aplicação de sanções, visto que não dispõe do histórico e do registro de ocorrências de faltas na execução do contrato.

Critério de auditoria:

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

Evidências:

- Questionário aplicado e validado em 27.10.2016 junto à Administração (PT-02) – Apêndice.

Possíveis Causas:

- Negligência dos responsáveis;
- Falta de conhecimento técnico;
- Inexistência e/ou deficiência no acompanhamento e fiscalização do gestor e fiscal de contratos.

Possíveis Efeitos:

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

Conclusão:

Determinação à Administração.

Proposta de encaminhamento:

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

A12. Inexistência de controle individualizado dos veículos de transporte escolar

Situação encontrada:

Acórdão APL-TC 00173/17 referente ao processo 04122/16
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

25 de 42



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

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

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

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

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

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

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

Critério de auditoria:

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

Evidências:

- Questionário aplicado e validado em 27.10.2016 junto à Administração (PT-02) – Apêndice.

Possíveis Causas:

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

Possíveis Efeitos:

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

Conclusão:

Determinação à Administração.

Proposta de encaminhamento:

Acórdão APL-TC 00173/17 referente ao processo 04122/16
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

26 de 42



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

Determinar à Administração que, no prazo de 30 dias contados da notificação, institua controle individualizado por meio de livros, fichas ou listagens eletrônicas que permitam a realização do acompanhamento e fiscalização dos veículos do transporte escolar, contendo, no mínimo, os seguintes requisitos: **a.** Dados da empresa; **b.** dados do veículo; **c.** comprovante atualizado de certificado de inspeção semestral do DETRAN; **d.** histórico de acompanhamento das exigências contratuais; e **e.** histórico de ocorrências, 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).

A13. Inexistência de controle individualizado dos condutores e monitores do transporte escolar

Situação encontrada:

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

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

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

A ausência do referido controle aumenta o risco das empresas não se preocuparem em manter as mesmas condições de habilitação e qualificação exigidas no edital e no contrato. Demais disso, também impossibilita que a Administração controle a execução diária do serviço, visto que não dispõe de informações atualizadas dos condutores e monitores, a exemplo de substituição de condutores por falta ou escala de férias.

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

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

Critério de auditoria:

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

Evidências:

- Questionário aplicado e validado em 27.10.2016 junto à Administração (PT-02) – Apêndice.

Possíveis Causas:

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

Acórdão APL-TC 00173/17 referente ao processo 04122/16
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

27 de 42



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

Possíveis Efeitos:

- Liquidação da despesa inadequada ou sem garantias suficientes (Efeito potencial);
- Inadequação das condições dos condutores e monitores (Efeito potencial);
- Baixa qualidade do serviço ofertado (Efeito potencial);
- Risco a segurança dos alunos transportados (Efeito 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 permita a realização do acompanhamento e fiscalização dos condutores e monitores do transporte escolar, contendo no mínimo os seguintes requisitos: **a.** dados da empresa; **b.** cópia dos documentos pessoais; **c.** dados pessoais; **d.** documentação que comprove vínculo com a empresa contratada; **e.** 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); **f.** 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); **g.** certidão negativa (atualizada/validade) do registro de distribuição criminal relativamente aos crimes de homicídio, roubo, estupro e corrupção de menores; **h.** histórico de acompanhamento das exigências contratuais; e **i.** histórico de ocorrências, 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).

A14. 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.

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

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

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

Critério de auditoria:

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

Acórdão APL-TC 00173/17 referente ao processo 04122/16
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

28 de 42



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

Evidências:

- Questionário aplicado e validado em 27.10.2016 junto à Administração (PT-02) – Apêndice.

Possíveis Causas:

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

Possíveis Efeitos:

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

Conclusão:

Determinação à Administração.

Proposta de encaminhamento:

Determinar à Administração que, no prazo de 30 dias contados da notificação, institua rotinas de controle que permitam o acompanhamento e fiscalização da execução diária dos quilômetros executados por rota/itinerário, em atendimento à Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO, Art. 2º, II; e Art. 3º, III (Controles internos adequados e Princípio da Aderência a Diretrizes e Normas).

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

Situação encontrada:

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

Essas diretrizes são essenciais para a identificação das demandas e a formulação das bases e definição do planejamento da execução do serviço, permitindo o seu balizamento como: idade máxima e requisitos dos transportes escolares, 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 quantidades máximas de quilômetros entre a residência e o ponto de retirada do aluno) entre outros.

A ausência dessas diretrizes e desses requisitos tem impacto direto na qualidade dos serviços ofertados aos alunos.

Critério de auditoria:

Acórdão APL-TC 00173/17 referente ao processo 04122/16
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

29 de 42



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

- 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 27.10.2016 junto à Administração (PT-02) – Apêndice.

Possíveis Causas:

- Negligência dos responsáveis.
- Falta de conhecimento técnico.

Possíveis Efeitos:

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

Conclusão:

Determinação à Administração.

Proposta de encaminhamento:

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

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

Situação encontrada:

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

Critério de auditoria:

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

Evidências:

- Questionário aplicado e validado em 27.10.2016 junto à Administração (PT-02) – Apêndice.

Possíveis Causas:

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



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

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

Possíveis Efeitos:

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

Conclusão:

Determinação à Administração

Proposta de encaminhamento:

Determinar à Administração que, no prazo de 180 dias contados da notificação, institua rotinas de controle a realização de pesquisa de satisfação entre os usuários com a finalidade de avaliar a qualidade do serviço de transporte escolar e identificar oportunidade de melhorias, 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).

A17. Ausência de requisitos mínimos para formulação das propostas.

Situação encontrada:

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

Critério de auditoria:

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

Evidências:

- Análise Documental do Processo Administrativo n. 101/2016 - Pregão Eletrônico n. 01/2016 (PT13-ReqEdital).

Possíveis Causas:

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

Possíveis Efeitos:

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

Acórdão APL-TC 00173/17 referente ao processo 04122/16
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

31 de 42



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

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

Conclusão:

Determinar à Administração.

Proposta de encaminhamento:

Determinar à Administração que inclua no termo de referência/Projeto básico/Edital dos próximos certames todos os elementos/requisitos do objeto necessários à adequada formulação das propostas do serviço de transporte escolar, fazendo constar nos referidos instrumentos, expressa e claramente, a quantidade de alunos a serem transportados, o tipo de pavimentação em que os veículos irão transitar, além dos elementos/requisitos que já constam nos certames já realizados, tais como mapas com as rotas/itinerários, contendo no mínimo: por itinerário, a quantidade de quilômetros, os requisitos dos veículos, a estimativa da quantidade de alunos, a necessidade de monitores e o tipo de pavimentação, em atendimento 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).

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

Situação encontrada:

No balizamento concernente ao preço de referência não foi encontrada planilha para aferição da composição de custos, contendo (valor de referência):

- quilometragem mensal estimada (com e sem pavimentação);
- características dos veículos (tipo, ano fabricação, valor estimado de mercado, consumo médio de combustível);
- depreciação com valor de base do veículo de acordo com a tabela FIPE e;
- tributos (ISSQN, PIS, COFINS), de acordo com o Regime de Tributação da empresa (Lucro Real, Presumido, Simples Nacional).

Critério de auditoria:

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

Evidências:

- Análise Documental do Processo Administrativo n. 101/2016 - Pregão Eletrônico n. 01/2016 (PT13-ReqEdital).

Possíveis Causas:

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

Possíveis Efeitos:

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

Acórdão APL-TC 00173/17 referente ao processo 04122/16
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

32 de 42



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

Conclusão:

Determinar à Administração.

Proposta de encaminhamento:

Determinar à Administração que elabore planilha de composição de custos para aferição do valor de referência dos serviços de transporte escolar, contendo no mínimo os seguintes requisitos: os custos diretos e indiretos (Tipo e idade dos veículos, depreciação, manutenção, remuneração do investimento, combustível, pessoal e encargos, taxas, tributos entre outros), conforme as disposições do Art. 3º, III, da Lei Federal nº 10.520/02 c/c arts. 7º, § 2º, II, e 40, § 2º, II da Lei Federal nº 8.666/93.

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

Situação encontrada:

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

Critério de auditoria:

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

Evidências:

- Análise Documental do Processo Administrativo n. 101/2016 - Pregão Eletrônico n. 01/2016 (PT13-ReqEdital).

Possíveis Causas:

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

Possíveis Efeitos:

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

Conclusão:

Determinar a Administração

Proposta de encaminhamento:

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

A20. Inexistência de previsão no edital dos requisitos quanto a composição do valor unitário do quilômetro.

Situação encontrada:

Acórdão APL-TC 00173/17 referente ao processo 04122/16
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

33 de 42



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

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:

- Análise Documental do Processo Administrativo n. 101/2016 - Pregão Eletrônico n. 01/2016 (PT13-ReqEdital).

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 conseqüente declaração de inexequibilidade das propostas (Efeito real).
- Contrato celebrado com valores inexequíveis, e conseqüentemente celebração de termos aditivos (Efeito potencial);

Conclusão:

Determinar à Administração.

Proposta de encaminhamento:

Determinar à Administração que adote providências com vistas a incluir no Pregão Eletrônico 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.

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

Situação encontrada:

Não há previsão no instrumento convocatório de cláusula que determine que antes da assinatura do contrato, o vencedor da proposta mais vantajosa apresente os documentos comprobatórios dos condutores e monitores de transporte escolar, comprovando o atendimento de todos os requisitos dispostos no Pregão Eletrônico.

Critério de auditoria:

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

Evidências:

- Análise Documental do Processo Administrativo n. 101/2016 - Pregão Eletrônico n. 01/2016 (PT13-ReqEdital).

Possíveis Causas:

- Falta de conhecimento técnico;

Acórdão APL-TC 00173/17 referente ao processo 04122/16
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

34 de 42



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

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

Possíveis Efeitos:

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

Conclusão:

Determinar à Administração.

Proposta de encaminhamento:

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

A22. Inexistência de previsão no instrumento convocatório de exigência quanto a manutenção de habilitação e qualificação.

Situação encontrada:

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

Critério de auditoria:

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

Evidências:

- Análise Documental do Processo Administrativo n. 101/2016 - Pregão Eletrônico n. 01/2016 (PT13-ReqEdital).

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:

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

Conclusão:

Determinar à Administração.

Proposta de encaminhamento:

Determinar à Administração que adote providências com vistas a incluir no Pregão Eletrônico de transporte escolar previsão de que a contratada se obriga a manter, durante



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

toda a execução do contrato, compatibilidade com as obrigações assumidas, assim como todas as condições de habilitação e qualificação, exigidas na licitação, apresentando documentação revalidada se, no curso do contrato, algum documento perder a validade, em atendimento as disposições do artigo 55, XIII, da Lei 8.666/93.

A23. Veículos em más condições de conservação e higiene

Situação encontrada:

Verificou-se, em observação direta, a existência de veículos da frota própria e da frota terceirizada em más condições de conservação, apresentando diversos problemas, tais como:

| Componentes defeituosos dos veículos | Frota Própria | Frota Terceirizada | TOTAL |
|--------------------------------------|---------------|--------------------|---------------|
| Tacógrafos inoperantes | 45,45% | - | 31,25% |
| Assentos quebrados e rasgados | 18,18% | - | 12,50% |
| Revestimentos internos avariados | 27,27% | 40,00% | 31,25% |
| Janelas quebradas | 18,18% | - | 12,50% |
| Lanternas e faróis defeituosos | 9,09% | 40,00% | 18,75% |

Obs: foram vistoriados 16 (dezesseis) veículos, sendo 11 (onze) pertencentes à frota própria do município e 05 (cinco) terceirizados.

A ausência de higienização dos veículos foi confirmada por 34% dos alunos entrevistados nas escolas do Município de Presidente Médici. Ressalta-se, por oportuno, que os maiores índices de rejeição foram obtidos nas escolas “Floresta Fernandes” e “Cerejeiras”, respectivamente, 45% e 50%.

Critério de auditoria:

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

Evidências:

- Registros Fotográficos, itens 1.01, 1.04, 1.05, 1.06, 1.07 e 1.08 - Apêndice;
- Questionário aplicado junto aos alunos (PT-17) – Apêndice;

Possíveis Causas:

- Inexistência de planejamento para substituição da frota (Política de aquisição/substituição/ manutenção), conforme questionário aplicado e validado (Data) junto à Administração (PT02);
- Inexistência de normatização/ orientação que discipline as rotinas de substituição de equipamentos dos veículos do transporte escolar (pneu, bancos, motores, entre outros equipamentos) (PT02),
- Negligência da Administração na resolução de problemas
- Ausência de exigências, no edital de contratação do transporte escolar, sobre a qualidade do serviço;
- Ausência/Inexistência de fiscalização dos contratos.

Possíveis Efeitos:

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

Conclusão:

Determinar à Administração.

Acórdão APL-TC 00173/17 referente ao processo 04122/16
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, no prazo de 30 dias contados da notificação, adote providências com vistas a notificar as empresas contratadas para que regularizem a situação identificada (substituição/manutenção) da frota que não atendem os critérios definidos no contrato/legislação, em atenção ao disposto no art. 105, II; 136, incisos I, II, III, IV e V; 137; e 139 todos do Código Brasileiro de Trânsito (CTB);

Determinar à Administração que, no prazo de 30 dias contados da notificação, adote providências com vistas a regularizar a situação identificada (substituição/manutenção) da frota própria que não atendem os critérios definidos na legislação, em atenção ao disposto no art. 105, II; 136, incisos I, II, III, IV e V; 137; e 139 todos do Código Brasileiro de Trânsito (CTB).

A24. Veículos sem requisitos de segurança suficientes e adequados para o transporte escolar.

Situação encontrada:

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

- Cintos de segurança inoperantes nos veículos de placas NCN 3911, NBD 8767 e NBD 2087;
- Ausência da janela do lado direito/frente do veículo de placa NBE 9977;
- Assentos quebrados e rasgados, respectivamente, nos veículos de placas NBR 1056 e NBD 2087;
- Transporte de materiais/equipamentos que representam risco à segurança dos alunos nos veículos de placas AIA 1768 e AIC 8839.
- Extintor de incêndio sem selo de validade e/ou ilegível nos veículos de placas NCN 3911, NCI 9901 e AIC 8839.

Ademais, a ausência de requisitos de segurança foi relatada por alunos entrevistados, sendo que desses 122 alunos submetidos ao questionário:

- 25% responderam que, durante o trajeto, alguns passageiros percorrem um pequeno trecho em pé;
- 48% relataram que pessoas da comunidade utilizam o veículo escolar (caronas); e
- 21% responderam que são transportados equipamentos/ materiais no transporte escolar;

Critério de auditoria:

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

Evidências:

- Registros Fotográficos, itens 1.02, 1.03, 1.09, 1.10, 1.11, 1.12, 1.13 e 1.14 - Apêndice;
- Questionário aplicado junto aos alunos (PT-17) – Apêndice.

Possíveis Causas:

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

Possíveis Efeitos:

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

Conclusão:

Determinação à Administração

Acórdão APL-TC 00173/17 referente ao processo 04122/16
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

37 de 42



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

Proposta de encaminhamento:

Determinar à Administração que, no prazo de 30 dias contados da notificação, adote providências com vistas a notificar as empresas contratadas para que regularizem a situação identificada (substituição/manutenção) da frota que não atendem os critérios definidos no contrato/legislação, em atenção ao disposto no art. 105 e 136, VI do Código Brasileiro de Trânsito (CTB);

Determinar à Administração que, no prazo de 30 dias contados da notificação, adote providências com vistas a regularizar a situação identificada (substituição/manutenção) da frota própria que não atendem os critérios definidos na legislação, em atenção ao disposto no art. 105 e 136, VI do Código Brasileiro de Trânsito (CTB).

A25. Transporte de caronas nos veículos escolares

Situação encontrada:

Quando da aplicação da pesquisa de avaliação dos alunos atendidos pelo transporte escolar (PT-17), 75% deles respondeu que, no seu itinerário, outras pessoas utilizam o transporte - dentre os quais professores e servidores da escola (29%); outras pessoas da comunidade (30%); e professores, servidores da escola e outras pessoas da comunidade (18%).

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

Critério de auditoria:

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

Evidências:

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

Possíveis Causas:

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

Possíveis Efeitos:

Aumento do risco à segurança dos alunos;

Conclusão:

Determinação à Administração.

Proposta de encaminhamento:

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

A26. Inexistência de monitores no acompanhamento dos itinerários.



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

Situação encontrada:

Em resposta à pergunta 'q13. No seu itinerário tem monitor?' (PT-17), contida na pesquisa de avaliação aplicada junto aos alunos atendidos pelo transporte escolar, 54% dos estudantes afirmaram não haver monitor acompanhando os alunos no itinerário. A preocupação com a ausência de monitores também foi relatada por diversos condutores (em especial os da frota própria municipal), o que, segundo eles, contribui bastante para a deterioração do patrimônio público, uma vez que não há como conduzir o veículo e, ao mesmo tempo, vigiar/reprender eventuais condutas reprováveis dos alunos.

Critério de auditoria:

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

Evidências:

- Questionário aplicado junto aos alunos (PT-17) – Apêndice;

Possíveis Causas:

- Falha/inexistência de fiscalização dos contratos;

Possíveis Efeitos:

- Aumento do risco à segurança dos alunos; (Efeito potencial)
- Depredação do veículo; (Efeito potencial)

Conclusão:

Determinação à Administração

Proposta de encaminhamento:

Determinar à administração que, no prazo de 90 dias contados da notificação, adote providências com vista a inclusão/exigência de monitor nos itinerários do transporte do transporte escolar da faixa etária entre 04 e 07 anos, 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).

3. CONCLUSÃO

Finalizados os trabalhos as seguintes constatações foram identificadas, agrupadas por questão (Q1, Q2 e Q3), formuladas para subsidiar a verificação do atendimento do objetivo do trabalho.

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

Quanto aos controles constituídos (Q1), destacam-se entre as situações encontradas pela fiscalização, cuja análise detalhada encontra-se nos **itens A1 ao A16**, a ausência de normatização, diretrizes e rotinas da execução da prestação do serviço, falha/inexistência de planejamento, ausência de sistemas (*software*) para acompanhamento e fiscalização, inexistência de controle dos veículos, condutores, monitores e itinerários e falha/inexistência de fiscalizações da execução.

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

Acórdão APL-TC 00173/17 referente ao processo 04122/16
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

39 de 42



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

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

A esse respeito, dentre as situações encontradas (**vide itens A18 ao A22**), destacam-se: **a.** inexistência de planilha de composição de custos para aferição do valor de referência; e **b.** Ausência de previsão no edital dos requisitos para os condutores e os monitores.

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

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

No que se refere às condições dos serviços de transporte escolar ofertados no município de Presidente Médici, cujos achados estão descritos nos subtópicos A23 a A26, destacam-se as seguintes ocorrências: veículos sem condições adequadas de conservação e higiene (especialmente os da frota própria municipal), e sem dispor de todos os requisitos de segurança necessários à adequada prestação do serviço; concessão de caronas nos veículos por ato deliberado por condutores e/ou monitores e inexistência de monitores nos itinerários cumpridos pela frota municipal.

Deste modo, constatou-se que as condições dos serviços de transporte escolar ofertados não estão de acordo com a legislação, cujo efeitos/consequência mais relevantes, são os afetos à segurança dos alunos no transporte escolar pela inadequada prestação dos serviços, e à qualidade do aprendizado.

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

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

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

39. Assim, aderindo às proposições técnica e ministerial, conforme os parâmetros da nova classificação da auditoria como levantamento, tem-se como adequado por fazer as determinações e/ou recomendações nos moldes do Parecer Técnico, devendo posteriormente ser constituído procedimento específico para monitoramento das ações empreendidas por



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

parte dos gestores públicos, conforme planejamento da própria Secretaria Geral de Controle Externo.

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

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

42. Por todo o exposto, em convergência com a manifestação da Unidade Técnica e com o Parecer Ministerial, submeto à deliberação deste Egrégio Plenário o seguinte voto:

I - Determinar ao Chefe do Poder Executivo de Presidente Médici, Edilson Ferreira de Alencar, ou a quem o substitua na forma prevista em lei, que, sob pena de aplicação das sanções legais, comprove perante este Tribunal de Contas o cumprimento das determinações e das recomendações, na forma e nos prazos indicados no Parecer da Comissão de Auditoria.

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

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

IV - Determinar ao Departamento de Documentação e Protocolo que autue processo específico (fiscalização de atos e contratos) para monitoramento do cumprimento das determinações e recomendações constantes na presente decisão, com cópia do relatório de auditoria e desta decisão, que deverá ser distribuído ao Conselheiro designado como relator



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

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

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

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

VII - Dar ciência deste Acórdão, por ofício, ao atual Chefe do Poder Executivo de Presidente Médici, Edilson Ferreira de Alencar, para que atue em face dos comandos dos itens I e II, bem como ao Chefe do Poder Legislativo do Município de Presidente Médici e à Promotoria de Justiça do Ministério Público do Estado de Rondônia em cuja comarca se insere o Município auditado, para que tomem ciência dos fatos, a todos encaminhando cópia do relatório técnico e deste Acórdão.

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

Ao Departamento do Pleno para cumprimento.

É como voto.

Em 20 de Abril de 2017



EDILSON DE SOUSA SILVA
PRESIDENTE



BENEDITO ANTÔNIO ALVES
RELATOR