



Proc.: 04138/16

Fls.: _____

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

PROCESSO 4138/2016@-TCE-RO
CATEGORIA Auditoria e Inspeção
SUBCATEGORIA Auditoria
ASSUNTO Auditoria de Conformidade no Transporte Escolar
JURISDICIONADO Poder Executivo do Município de Theobroma
RESPONSÁVEIS José Lima da Silva - CPF n. 191.010.232-68
 Chefe do Poder Executivo Municipal
 Maria Emília do Rosário – CPF n. 300.431.829-68
 Secretária Municipal de Educação
RELATOR Conselheiro BENEDITO ANTÔNIO ALVES
SESSÃO 5ª, de 6 de abril de 2017

AUDITORIA E INSPEÇÃO. AUDITORIA. PODER EXECUTIVO DO MUNICÍPIO DE THEOBROMA. 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 Theobroma, 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 Theobroma, 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 Theobroma, Antônio Augusto Pinto Neto, 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

Acórdão APL-TC 00132/17 referente ao processo 04138/16
 Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

1 de 39



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

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 Theobroma, Antônio Augusto Pinto Neto, ou a quem o substitua na forma prevista em lei, que apresente, no prazo de 90 (noventa) dias, fundamentada justificativa quanto a não adoção e/ou execução de medidas alternativas em relação a quaisquer das recomendações elencadas no Parecer Técnico; e, neste mesmo prazo, encaminhe planejamento quanto às ações alternativas de que eventualmente se valerá para elidir os achados de auditoria que resultaram nestas recomendações, com o respectivo prazo para cumprimento, a ser monitorado por este Tribunal de Contas.

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

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

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

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

VII - Dar ciência deste Acórdão, por ofício, ao atual Chefe do Poder Executivo de Theobroma, Antônio Augusto Pinto Neto, para que atue em face dos comandos dos itens I e II, bem como ao Chefe do Poder Legislativo do Município de Theobroma 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.

Acórdão APL-TC 00132/17 referente ao processo 04138/16
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

2 de 39



Proc.: 04138/16

Fls.: _____

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

Porto Velho/RO, 06 de abril de 2017.

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

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

Acórdão APL-TC 00132/17 referente ao processo 04138/16
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

3 de 39



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

PROCESSO 4138/2016@-TCE-RO
CATEGORIA Auditoria e Inspeção
SUBCATEGORIA Auditoria
ASSUNTO Auditoria de Conformidade no Transporte Escolar
JURISDICIONADO Poder Executivo do Município de Theobroma
RESPONSÁVEIS José Lima da Silva - CPF n. 191.010.232-68
 Chefe do Poder Executivo Municipal
 Maria Emília do Rosário – CPF n. 300.431.829-68
 Secretária Municipal de Educação
RELATOR Conselheiro BENEDITO ANTÔNIO ALVES
SESSÃO 5ª, de 6 de abril de 2017

RELATÓRIO

Tratam os autos sobre Auditoria destinada a verificar os controles, os requisitos de contratação e as condições do serviço de transporte escolar oferecido aos alunos, pelo Município de Theobroma, 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 Theobroma, com fundamento no art. 42 da Lei Complementar nº 154/1996 c/c art. 62, inciso II, do RI TCE-RO, que adote no prazo estabelecido, as providências a seguir elencadas, visando à regularização das situações encontradas:

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

4.1.2 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 00132/17 referente ao processo 04138/16
 Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

4 de 39



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

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

4.1.4. no prazo de 180 dias contados da notificação, estabeleça em ato apropriado 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. 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 a Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO, Art. 2º, II; e Art. 3º, III (Controles internos adequados e Princípio da Aderência a Diretrizes e Normas);

4.1.6. 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 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);

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

4.1.8. no prazo de 180 dias contados da notificação, estabeleça em ato apropriado as diretrizes para a realização do acompanhamento e fiscalização do serviço de 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);

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

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

4.1.11. no prazo de 30 dias contados da notificação, institua controle individualizado por meio de livros, fichas ou listagens eletrônicas que permitam a realização do acompanhamento e fiscalização dos veículos do transporte escolar, contendo no mínimo os seguintes requisitos: Dados da empresa; dados do veículo; Comprovante atualizado de certificado de inspeção semestral do DETRAN; histórico de

Acórdão APL-TC 00132/17 referente ao processo 04138/16
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

5 de 39



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

acompanhamento das exigências contratuais; e histórico de ocorrências; em atendimento a Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO, Art. 2º, II;

4.1.12. no prazo de 30 dias contados da notificação, institua controle individualizado por meio de livros, fichas ou listagens eletrônicas que permitam a realização do acompanhamento e fiscalização dos condutores e monitores do transporte escolar, contendo no mínimo os seguintes requisitos: Dados da empresa; cópia dos documentos pessoais; dados pessoais; Documentação que comprova vínculo com a empresa contratada; Certificado que comprove aprovação em curso especializado, nos termos da regulamentação do CONTRAN e em curso de treinamento de prática veicular em situação de risco e transporte escolar, nos termos de regulamentação do CONTRAN (Condutores dos Veículos); Certidão negativa do DETRAN atualizada que comprove não ter cometido nenhuma infração grave ou gravíssima, ou ser reincidente em infrações médias durante os doze últimos meses (Condutores dos Veículos); Certidão negativa (atualizada/validade) do registro de distribuição criminal relativamente aos crimes de homicídio, roubo, estupro e corrupção de menores; histórico de acompanhamento das exigências contratuais; e histórico de ocorrências; em atendimento a Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO, Art. 2º, II;

4.1.13. no prazo de 30 dias contados da notificação, institua rotinas de controle que permitam o acompanhamento e fiscalização da execução diária dos quilômetros executados por rota/itinerário; em cumprimento 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);

4.1.14. no prazo de 180 dias contados da notificação, apresente projeto de lei ao Legislativo com a finalidade de regulamentar as diretrizes do atendimento da demanda e oferta do transporte escolar, contendo no mínimo as seguintes situações: idade máxima e requisitos do transporte escolar, faixa etária e requisitos para atendimentos dos alunos, quantidade horas máxima permitida entre o deslocamento da retirada do aluno e a escola, pontos de retirada dos alunos (requisitos e quantidade máxima de quilômetros entre a residência e o ponto de retirada do aluno); 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);

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

4.1.16. adote providências com vistas a incluir no edital de seleção da proposta de transporte escolar previsão de planilha de composição de custos para aferição do valor de referência dos serviços de transporte escolar, contendo no mínimo os seguintes requisitos: valor de referência e os custos diretos e indiretos (Tipo e idade dos veículos, depreciação, manutenção, remuneração do investimento, combustível, pessoal e encargos, tributos), 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;

4.1.17. adote providências com vistas a incluir no edital de seleção da proposta de transporte escolar previsão de que o valor unitário do quilômetro do item das propostas deve ser apresentado sem inclusão de qualquer encargo financeiro ou previsão inflacionária e que esteja incluindo, além do lucro, todas as despesas resultantes de impostos, taxas, tributos e demais encargos, assim como todas as despesas diretas ou indiretas relacionadas com a integral execução do objeto, visando atender as disposições do artigo 7º, § 7º, da Lei 8.666/93 e Art. 3º, III, da Lei Federal nº 10.520/02;

4.1.18. adote providências com vistas a incluir no edital de transporte escolar previsão de que a contratada se obriga a manter, durante toda a execução do

Acórdão APL-TC 00132/17 referente ao processo 04138/16

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

www.tce.ro.gov.br

6 de 39



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

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;

4.1.19. adote providências com vistas a incluir no edital de transporte escolar previsão dos casos de infração na execução do transporte escolar e quais serão as sanções e forma de procedimento administrativo para sua aplicação, em atendimento as disposições do artigo 55, VII, da Lei 8.666/93.;

4.1.20. 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 atende 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);

4.1.21. adote, no prazo de 180 dias contados da notificação, providências com vistas definir planejamento/política para redução da idade média dos veículos de atendimento do transporte escolar;

4.1.22. no prazo de 30 dias contados da notificação, adote providências com vistas a notificar as empresas contratadas para que regularize a situação identificada (substituição/manutenção) da frota que não atendem os critérios definidos no contrato/legislação, em atenção aos arts. 105 e 136, VI, do Código de Trânsito Brasileiro;

4.1.23. no prazo de 30 dias contados da notificação, adote providências com vistas a notificar as empresas contratadas para que regularize a situação identificada (substituição/manutenção) da frota que não atendem os critérios definidos no contrato/legislação, em atenção aos arts. 105 e 136, VI, do Código de Trânsito Brasileiro;

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

4.1.25. 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;

4.1.26. no prazo de 180 dias contados da notificação, realize novo procedimento licitatório para contratação dos serviços de transporte escolar, em atenção ao disposto nos Art. 3º, III, da Lei Federal 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 Theobroma, 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]

Acórdão APL-TC 00132/17 referente ao processo 04138/16
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

7 de 39



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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.1 – Publique esta decisão;

4.2 - Cientifique o atual Chefe do Poder Executivo do Município de Theobroma, 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 Contas corroborou a necessidade de atuação face aos achados de auditoria, mas registrou que as ações preventivas e resolutivas poderiam demandar soluções diversas e flexíveis.

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



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

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

10. É o relato necessário.

VOTO

CONSELHEIRO BENEDITO ANTÔNIO ALVES

DA NATUREZA JURÍDICA DA FISCALIZAÇÃO

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

Acórdão APL-TC 00132/17 referente ao processo 04138/16
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

10 de 39



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

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

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

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

26. Senão vejamos.

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

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

29. No âmbito do Tribunal de Contas da União, estes padrões de levantamento estão regulados pela Portaria-SEGESEX n. 15/2011, remetendo-se ao acórdão n. 3.384/2013-Pleno³ para uma melhor compreensão do desfecho usualmente conferido a este tipo de procedimento. O levantamento não é matéria alheia a este Tribunal de Contas, encontrando o seus parâmetros normativos nas Resoluções ns. 228/2016⁴ e 177/2015⁵.

30. No caso dos autos, em que pese a Secretaria Geral de Controle Externo identificar seus trabalhos como auditoria de conformidade, melhor alinha-se com o conceito

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

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

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



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

de *levantamento*, na medida em que as principais evidências foram coletadas mediante questionários, entrevistas e observação *in loco*; por não existir o intento de responsabilização; e porque o fim pretendido (e alcançado) seria um levantamento para formação de diagnóstico dos serviços.

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

APRESENTAÇÃO

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

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

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

[...]

OBJETIVO GERAL DA AUDITORIA

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

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

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

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

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

Acórdão APL-TC 00132/17 referente ao processo 04138/16
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

12 de 39



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

transporte escolar⁶ (os quais auxiliarão a administração no planejamento de suas ações), tem-se que o prazo para a implementação das **recomendações** somente poderá ser computado a partir do conhecimento formal destes documentos pelos gestores.

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

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

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

DOS RESULTADOS DA FISCALIZAÇÃO

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

INTRODUÇÃO

Tratam os autos de auditoria de conformidade, originada da deliberação constante na Decisão nº 262/2016 de 09.10.2016 do Conselheiro Edílson de Sousa Silva (Protocolos nº 11015 e 11275/2013), realizada na Prefeitura de Theobroma, no período compreendido entre 31.10.2013 a 04.11.2013. A fiscalização teve por objeto verificar os controles constituídos, requisitos de contratação e as condições do serviço de transporte escolar ofertado aos alunos do município, cujo resultado subsidiará o diagnóstico do serviço ofertado em toda a rede pública municipal do Estado de Rondônia.

1.1. Objetivo e Questões de Auditoria

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

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

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

⁶ Previstos para entrega em 31.3.2017.



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

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 às existências de ambiente de controle interno adequado à gestão do transporte escolar foram coletadas por meio do questionário, destinado ao gestor do transporte escolar, ao controlador interno e outras pessoas relacionadas à gestão da prestação do serviço, e análise documental. Este questionário foi validado em reunião realizada com a Administração e a presente equipe de auditoria em 31.10.2016, conforme PT02 – Questionário Município anexo.

Em relação aos requisitos da contratação do serviço de transporte escolar, foram avaliadas por meio de análise documental as contratações realizadas nos períodos de 2015, 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.

O município executa o serviço de transporte de escolar na forma mista (frota própria e terceirizada), atendendo diariamente 1358 alunos da rede pública municipal e estadual (alunos de creche até de 2º Grau), dispondo de 24 veículos, sendo 11 da frota terceirizada e 13 da frota própria.

O critério de seleção da amostra estratificada observou a quantidade de alunos usuários no transporte escolar na escola pesquisada, a quantidade de itinerários, bem como a distribuição geográfica desta no território do município, buscando dar ampla cobertura do objeto pesquisado.

Ao todo foram entrevistados todos os responsáveis pelas 8 escolas, o que corresponde a 100% dos responsáveis, 135 alunos, o que corresponde a aproximadamente 10% do total de alunos atendidos pelo programa, 23 condutores, o que corresponde a 100% dos motoristas, e inspecionados 23 veículos, o que corresponde a aproximadamente 96% da frota.

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, entre outros, os seguintes obstáculos: grande extensão territorial do município, elevado número de itinerários do transporte escolar, desorganização por parte da prefeitura, falta de padronização/uniformidade e intempestividade na remessa das informações pelo ente auditado, curto prazo para realização do planejamento do trabalho e treinamento da equipe.

1.5. Volume de recursos fiscalizados

O volume de recursos fiscalizados corresponde à aplicação dos recursos destinados aos programas de transporte escolar, incluindo os recursos próprios R\$ 3.411.499,91 (três milhões,

Acórdão APL-TC 00132/17 referente ao processo 04138/16
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

14 de 39



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

quatrocentos e onze mil, quatrocentos e noventa e nove reais e noventa e um centavos), recursos transferidos pelo Estado (R\$ 904.000,00 (novecentos e quatro mil reais) e, ainda, os recursos federais (R\$ 295.000,00 (duzentos e noventa e cinco mil reais), nos exercícios de 2015 e 2016, alcançando o montante de R\$ 4.610.514,84 (quatro milhões, seiscentos e dez mil, quinhentos e quatorze reais e oitenta e quatro centavos).

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

2. ACHADOS DE AUDITORIA

A1. Ausência de estudos preliminares que fundamente a escolha da Administração pela execução na forma mista da prestação do serviço de 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:

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

Evidências:

- Questionário aplicado à Administração (PT02 – Questionário Município - Validado em 31.10.2016) - Anexo;
- Processo Administrativo nº 1-391-2014.

Possíveis Causas:

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

Possíveis Efeitos:

- Escolha inadequada para realidade do município “P”;
- Ineficiência do serviço “P”;
- Custos superiores à realidade da Administração “P”;
- Falta de estrutura adequada para prestação do serviço “R”.

Conclusão:

A situação ora apresentada evidencia falha na estrutura de controles internos cujas consequências afetam diretamente a qualidade dos serviços ofertados. Desse modo, opina-se pela realização de determinação a Administração.

Proposta de encaminhamento:

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

Acórdão APL-TC 00132/17 referente ao processo 04138/16
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

15 de 39



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

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

Situação encontrada:

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

Critério de auditoria:

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

Evidências:

- Questionário aplicado à Administração (PT02 – Questionário Município - Validado em 31.10.2016) - [Anexo](#).

Possíveis Causas:

- Falta de conhecimento técnico.

Possíveis Efeitos:

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

Conclusão:

Opina-se pela realização de 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 norma com definição de competências na estrutura/organização especializada do serviço de transporte escolar.

Situação encontrada:

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

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

Critério de auditoria:

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

Evidências:

- Questionário aplicado à Administração (PT02 – Questionário Município - Validado em 31.10.2016) - Anexo.

Possíveis Causas:

Acórdão APL-TC 00132/17 referente ao processo 04138/16
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

16 de 39



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

- Negligência dos responsáveis;
- Falta de conhecimento técnico.

Possíveis Efeitos:

- Ineficácia do serviço “P”;
- Ineficiência do serviço “P”;
- Falta de segregações de funções “R”;
- Fragilidade no acompanhamento da execução por falta de definições de competência e atribuições “R”;
- Ausência de fluxos operacionais e procedimentos para prestação do serviço “R”.

Conclusão:

Opina-se pela realização de determinação à Administração.

Proposta de encaminhamento:

Determinar à Administração que, no prazo de 180 dias contados da notificação, regulamente/discipline a estrutura da 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 sistema auxiliaria a Administração na execução dos procedimentos, como solicitação e alteração de demanda, comunicação entre as escolas e a Secretária 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:

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

Evidências:

- Questionário aplicado à Administração (PT02 – Questionário Município - Validado em 31.10.2016) - Anexo.

Possíveis Causas:

- Negligência dos responsáveis;
- Falta de Conhecimento Técnico.

Possíveis Efeitos:

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

Conclusão:

Acórdão APL-TC 00132/17 referente ao processo 04138/16
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

17 de 39



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, opina-se pela 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. Ausência de planejamento estruturado que permita à aquisição e substituição dos veículos e equipamentos

Situação encontrada:

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

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

Evidências:

- Questionário aplicado à Administração (PT02 – Questionário Município - Validado em 31.10.2016) - Anexo.

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 “P”;
- Aumento do custo com manutenção e substituição de equipamentos “P”;
- Redução da vida útil dos veículos, em razão da ausência de manutenção preventiva “P”;
- Elevação do risco de descontinuidade na prestação do serviço, por necessidade de manutenção ou reparos “P”;
- Inadequação das condições dos veículos “P”;
- Baixa qualidade do serviço ofertado “P”;
- Risco a segurança dos alunos transportados “P”.

Conclusão:

A situação evidencia falha na estrutura de planejamento e controles internos, cuja consequência afeta diretamente a qualidade e segurança dos serviços ofertados. [Dessarte](#), opina-se 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

Acórdão APL-TC 00132/17 referente ao processo 04138/16
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

18 de 39



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

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

Situação encontrada:

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

A aquisição dos veículos é realizada conforme a demanda.

A manutenção preventiva não é realizada em 35% dos veículos, conforme entrevista realizada com os condutores.

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 à Administração (PT02 – Questionário Município - Validado em 31.10.2016) - Anexo;

- Questionários aplicados com condutores (PT18 – QuestCondutores - Questão 7).

Possíveis Causas:

- Negligência dos responsáveis;

- Falta de conhecimento técnico na definição de políticas de aquisição e substituição dos veículos escolares.

Possíveis Efeitos:

- Ausência de elemento que subsidiem o processo de planejamento da Administração “P”;

- Ineficiência no serviço “P”;

- Aumento do custo com manutenção e substituição de equipamentos “P”;

- Elevação do risco de descontinuidade na prestação do serviço, por necessidade de manutenção ou reparos “P”;

- Inadequação das condições dos veículos “P”;

- Baixa qualidade do serviço ofertado “P”;

- Risco a segurança dos alunos transportados “P”.

Conclusão:

Opina-se pela realização de determinação à Administração.

Proposta de encaminhamento:

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

A7. 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:

Acórdão APL-TC 00132/17 referente ao processo 04138/16

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

www.tce.ro.gov.br

19 de 39



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

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

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

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

Critério de auditoria:

- 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 à Administração (PT02 – Questionário Município - Validado em 31.10.2016) - Anexo.

Possíveis Causas:

- Negligência dos responsáveis;
- Falta de conhecimento técnico.

Possíveis Efeitos:

- Ausência de elemento que subsidiem o processo de planejamento da Administração “P”;
- Ineficiência no serviço “P”;
- Aumento do custo com manutenção e substituição de equipamentos “P”;
- Redução da vida útil dos veículos, em razão da ausência de manutenção preventiva “P”;
- Elevação do risco de descontinuidade na prestação do serviço, por necessidade de manutenção ou reparos “P”;
- Inadequação das condições dos veículos “P”;
- Baixa qualidade do serviço ofertado “P”;
- Risco a segurança dos alunos transportados “P”.

Conclusão:

Opina-se pela realização de determinação à Administração.

Proposta de encaminhamento:

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

A8. Inexistência de 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.

Em entrevista realizado com os alunos (PT17 – EntAlunos), evidenciou-se que 8% dos estudante que utilizam o serviço de transporte escolar caminham mais de dois quilômetros para efetivarem o embarque nos ônibus.

Acórdão APL-TC 00132/17 referente ao processo 04138/16
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

20 de 39



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

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

Critério de auditoria:

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

Evidências:

- Questionários aplicados com alunos (PT17 - EntAlunos - Questão 1) - Anexo;
- Questionário aplicado à Administração (PT02 – Questionário Município - Validado em 31.10.2016) - Anexo.

Possíveis Causas:

- Negligência dos responsáveis;
- Falta de conhecimento técnico.

Possíveis Efeitos:

- Contratações que não atendem aos requisitos mínimos “P”;
- Aumento do prazo do processo de demanda e seleção “P”;
- Inexistência de processo de maturação da equipe de apoio e do processo de seleção “P”.

Conclusão:

Opina-se 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 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.Inexistência de normatização que discipline a fiscalização do serviço de transporte escolar

Situação encontrada:

A Administração não dispõe de regulamentação que discipline a fiscalização do serviço de transporte escolar.

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

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

Critério de auditoria:

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

Evidências:

- Questionário aplicado à Administração (PT02 – Questionário Município - Validado em 31.10.2016) - Anexo;
- Questionários aplicados com os diretores (PT07 – EntDiretores) - [Anexo](#).

Possíveis Causas:

- Negligência dos responsáveis;

Acórdão APL-TC 00132/17 referente ao processo 04138/16
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

21 de 39



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

- Falta de conhecimento técnico.

Possíveis Efeitos:

- Aumento do risco de ineficiência no exercício da fiscalização “P”;
- Falta de padronização e uniformidade na fiscalização “P”;
- Aumento do custo das fiscalizações “P”;
- Inexistência de diretrizes para definição competências e atribuições “R”;
- Inexistência de processo de maturação da equipe de fiscalização “R”.

Conclusão:

Opina-se 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 as diretrizes para a realização do acompanhamento e fiscalização do serviço de 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).

A10. Inexistência de normatização/orientação que estabeleça as 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 responsabilidade 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 mitigar risco a escorreta execução do contrato, com exemplo, a questão da segregação de funções, cujas 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, tendo as atribuições de tratar com o contratado, exigir o cumprimento do pactuado, sugerir eventuais modificações contratuais, comunicar a falta de materiais, recusar o serviço (nesse caso, geralmente subsidiado pelas anotações do fiscal).

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

Outra situação importante é em relação 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 do art. 67 da Lei 8.666/1993, a definição por meio de ato apropriado das competências, atribuições e, especialmente, das responsabilidades do gestor e fiscal de contrato para execução adequada e escorreta do serviço de transporte escolar.

Critério de auditoria:

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

Acórdão APL-TC 00132/17 referente ao processo 04138/16
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

22 de 39



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

Evidências:

- Questionário aplicado à Administração (PT02 – Questionário Município - Validado em 31.10.2016) - Anexo.

Possíveis Causas:

- Negligência dos responsáveis;
- Falta de conhecimento técnico.

Possíveis Efeitos:

- Aumento do risco de aplicação antieconômica “P”;
- Aumento dos custos “P”;
- Aumento do risco de desvio na aplicação dos recursos “P”;
- Elevação do risco de descontinuidade na prestação do serviço “P”;
- Inadequação das condições dos veículos “P”;
- Baixa qualidade do serviço ofertado “P”;
- Risco a segurança dos alunos transportados “P”;
- Inexistência de processo de maturação da equipe de gestão “R”.

Conclusão:

Opina-se pela realização de determinação à Administração.

Proposta de encaminhamento:

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

A11. Inexistência de controles individualizados dos prestadores de serviços do Transporte Escolar

Situação encontrada:

A Administração não dispõe de controles individualizados por meio de livros, fichas ou listagens eletrônicas para registro dos prestadores de serviços do Transporte Escolar.

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

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

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

Critério de auditoria:

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

Evidências:

- Questionário aplicado à Administração (PT02 – Questionário Município - Validado em 31.10.2016) - Anexo;
- PT03 – ExaDocEmpresa.

Acórdão APL-TC 00132/17 referente ao processo 04138/16
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

23 de 39



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

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

Conclusão:

Opina-se pela realização de determinação à Administração.

Proposta de encaminhamento:

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

A12. Inexistência de controles individualizados dos veículos do Transporte Escolar**Situação encontrada:**

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

A situação decorre de forma direta 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 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 exigidas no edital e contrato e impossibilita que a Administração mantenha um controle da execução diária do serviço, visto que, não dispõe de informações atualizadas dos veículos, tipo se estão sendo utilizados ou se foram substituídos, se estão com o laudo de vistoria do DETRAN atualizados, entre outras.

Assim, como consequência, pode ocorrer uma liquidação de despesa inadequada ou sem garantias suficientes de que os serviços prestados foram realizados por veículos nas condições exigidas no contrato.

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

Critério de auditoria:

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

Acórdão APL-TC 00132/17 referente ao processo 04138/16
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

24 de 39



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

Evidências:

- Questionário aplicado à Administração (PT02 – Questionário Município - Validado em 31.10.2016) – Anexo;
- PT04 - ExaDocVeículos.

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 “P”;
- Liquidação da despesa inadequada ou sem garantias suficientes “P”;
- Inadequação das condições dos veículos “P”;
- Baixa qualidade do serviço ofertado “P”;
- Risco a segurança dos alunos transportados “P”.

Conclusão:

Opina-se pela realização de determinação à Administração.

Proposta de encaminhamento:

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

A13. Inexistência de controles individualizados dos condutores e monitores do Transporte Escolar

Situação encontrada:

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

A situação decorre de forma direta 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 do contrato e, principalmente, do acompanhamento das alterações dos condutores e monitores, que devem ser previamente cadastrados para que possam realizar o transporte escolar.

A ausência deste controle aumenta o risco de que as empresas não mantenham as mesmas condições de habilitação e qualificação exigindo no edital e contrato e impossibilita que a Administração mantenha um controle da execução diária do serviço, visto que, não dispõe de informações atualizadas dos condutores e monitores, a exemplo de substituição de condutores por falta ou escala de férias.

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

O controle individualizado dos condutores e monitores permite que a Coordenação encaminhe, mensalmente ou sempre que houver atualização, relação dos condutores e monitores previamente cadastrados junto a Administração aos diretores e alunos, permitindo, desta forma,

Acórdão APL-TC 00132/17 referente ao processo 04138/16
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

25 de 39



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

que a diretoria da escola e até mesmos os alunos possam acompanhar e fiscalizar os responsáveis que atendem o transporte escolar naquela unidade.

Critério de auditoria:

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

Evidências:

- Questionário aplicado à Administração (PT02 – Questionário Município - Validado em 31.10.2016) - Anexo;
- PT05 - ExaDocCondutores;
- PT06 - ExaDocMonitores.

Possíveis Causas:

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

Possíveis Efeitos:

- Liquidação da despesa inadequada ou sem garantias suficientes “P”;
- Inadequação das condições dos condutores e monitores “P”;
- Baixa qualidade do serviço ofertado “P”;
- Risco a segurança dos alunos transportados “P”.

Conclusão:

Opina-se pela realização de determinação à Administração.

Proposta de encaminhamento:

Determinar à Administração que, no prazo de 30 dias contados da notificação, institua controle individualizado por meio de livros, fichas ou listagens eletrônicas que permitam a realização do acompanhamento e fiscalização dos condutores e monitores do transporte escolar, contendo no mínimo os seguintes requisitos: Dados da empresa; cópia dos documentos pessoais; dados pessoais; Documentação que comprova vínculo com a empresa contratada; Certificado que comprove aprovação em curso especializado, nos termos da regulamentação do CONTRAN e em curso de treinamento de prática veicular em situação de risco e transporte escolar, nos termos de regulamentação do CONTRAN (Condutores dos Veículos); Certidão negativa do DETRAN atualizada que comprove não ter cometido nenhuma infração grave ou gravíssima, ou ser reincidente em infrações médias durante os doze últimos meses (Condutores dos Veículos); Certidão negativa (atualizada/validade) do registro de distribuição criminal relativamente aos crimes de homicídio, roubo, estupro e corrupção de menores; histórico de acompanhamento das exigências contratuais; e histórico de ocorrências; em atendimento a Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO, Art. 2º, II.

A.14. Inexistência de controle diário de execução

Situação encontrada:

Restou evidenciado, em questionário aplicado com os alunos, que 58% dos alunos entrevistados faltam aulas por motivo de problemas no transporte escolar.

A Administração não dispõe de controle diário completo de execução que permita a identificação dos quilômetros executados por rota/itinerário, pois todas as escolas não possuem nenhum registro sobre as ocorrências relacionadas ao transporte escolar.

Acórdão APL-TC 00132/17 referente ao processo 04138/16
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

26 de 39



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

25% das escolas não dispõem de controle da execução do serviço de transporte escolar, com a identificação do veículo, do condutor, da empresa, do itinerário executado e da quilometragem percorrida.

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

As atualizações de itinerários não são adequadamente controladas, 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 e, assim, possa realizar a liquidação da despesa e pagamento conforme a quantidade de quilômetros efetivamente percorrida no dia e, conseqüentemente, no mês.

O adequado para a 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, 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:

- 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:

- Questionários aplicados com alunos (PT17 - EntAlunos - Questões 3, 4 e 5) - Anexo;
- Questionário aplicado à Administração (PT02 – Questionário Município - Validado em 31.10.2016) - Anexo;
- Questionários aplicados com os diretores (PT07 – EntDiretores) - [Anexo](#).

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;
- Ausência de controle dos itinerários.

Possíveis Efeitos:

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

Conclusão:

Opina-se pela realização de 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 cumprimento 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).

A15. Inexistência de normatização/orientação a respeito dos requisitos para o atendimento das demandas de transporte escolar

Situação encontrada:

Acórdão APL-TC 00132/17 referente ao processo 04138/16
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

27 de 39



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

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

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

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

Critério de auditoria:

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

Evidências:

- Questionário aplicado à Administração (PT02 – Questionário Município - Validado em 31.10.2016) - Anexo.

Possíveis Causas:

- Negligência dos responsáveis;
- Falta de conhecimento técnico.

Possíveis Efeitos:

- Baixa qualidade do serviço ofertado “P”;
- Subjetividade do atendimento das demandas e serviços ofertados “P”;
- Elevado risco de inadequação do planejamento do serviço e recursos necessários “P”.

Conclusão:

Opina-se pela realização de determinação à Administração.

Proposta de encaminhamento:

Determinar à Administração que, no prazo de 180 dias contados da notificação, apresente projeto de lei ao Legislativo com a finalidade de regulamentar as diretrizes do atendimento da demanda e oferta do transporte escolar, contendo no mínimo as seguintes situações: idade máxima e requisitos do transporte escolar, faixa etária e requisitos para atendimentos dos alunos, quantidade horas máxima permitida entre o deslocamento da retirada do aluno e a escola, pontos de retirada dos alunos (requisitos e quantidade máxima de quilômetros entre a residência e o ponto de retirada do aluno); 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).

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

Situação encontrada:

Em questionário aplicado aos alunos que utilizam o serviço de transporte escolar, 74% dos estudantes asseveram que nunca foram informados sobre seus direitos e deveres relacionados ao serviço do transporte escolar.

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

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

Critério de auditoria:

Acórdão APL-TC 00132/17 referente ao processo 04138/16
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

28 de 39



Proc.: 04138/16

Fls.: _____

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

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

Evidências:

- Questionário aplicado à Administração (PT02 – Questionário Município - Validado em 31.10.2016) - Anexo;
- PT12 – ReqPlanComposiçãoCustos;
- Questionários aplicados com alunos (PT17 - EntAlunos - Questão 17) - Anexo.

Possíveis Causas:

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

Possíveis Efeitos:

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

Conclusão:

Opina-se pela realização de 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 a Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO, Art. 2º, II (Controles internos adequados).

A17. Inexistência de itens na planilha de composição de custos para aferição do valor de referência**Situação encontrada:**

No balizamento concernente ao preço de referência foi encontrada planilha para aferição da composição de custos que não continha valor de referência considerando todos os custos diretos e indiretos, tais como: Quilometragem mensal estimada (com e sem pavimentação), Média de dias letivos mensais, Características dos veículos (tipo, ano fabricação, valor estimado de mercado, consumo médio de combustível), Depreciação, Tributos.

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:

- Processo Administrativo nº 856/2013;
- Pregão Eletrônico n. 01/2014.

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 inexequibilidade das propostas “R”;

Acórdão APL-TC 00132/17 referente ao processo 04138/16
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

29 de 39



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

- Propostas com sobrepreço “P”;
- Propostas com preços inexequíveis “P”;
- Contrato executado com valores superfaturados “P”;
- Contrato celebrado com valores inexequíveis e consequentemente celebração de termos aditivos “P”.

Conclusão:

Opina-se pela realização de determinação à Administração.

Proposta de encaminhamento:

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

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

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

Critério de auditoria:

- Artigo 7º, § 7º, da Lei 8.666/93;
- Art. 3º, III, da Lei Federal nº 10.520/02.

Evidências:

- Processo Administrativo nº 856/2013;
- Pregão Eletrônico n. 01/2014.

Possíveis Causas:

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

Possíveis Efeitos:

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

Conclusão:

Opina-se pela realização de determinação à Administração.

Proposta de encaminhamento:

Determinar à Administração que adote providências com vistas a incluir no edital de seleção da proposta de transporte escolar previsão de que o valor unitário do quilômetro do item das propostas deve ser apresentado sem inclusão de qualquer encargo financeiro ou previsão

Acórdão APL-TC 00132/17 referente ao processo 04138/16
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

30 de 39



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

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

A19. Inexistência de previsão no instrumento convocatório de exigência quanto à manutenção de habilitação e qualificação

Situação encontrada:

Não há no instrumento convocatório cláusula que determine que a empresa contratada 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:

- Processo Administrativo nº 856/2013;
- Pregão Eletrônico n. 01/2014.

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 “P”;
- Realização de pagamento a contratada sem a manutenção das condições de habilitação e qualificação “P”;
- Aumento do risco de descontinuidade na prestação do serviço “P”.

Conclusão:

Opina-se pela realização de determinação à Administração.

Proposta de encaminhamento:

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

A20. Inexistência de previsão no edital de dispositivos referentes a infrações específicas do transporte do escolar

Situação encontrada:

O edital não prevê os casos de infração na execução do transporte escolar e quais serão as sanções e forma de procedimento administrativo para sua aplicação.
A situação prejudica o acompanhamento e fiscalização do contrato, refletindo diretamente na qualidade do serviço ofertado.

Acórdão APL-TC 00132/17 referente ao processo 04138/16
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

31 de 39



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

Critério de auditoria:

- Art. 55, VII, da Lei 8.666/93.

Evidências:

- Processo Administrativo nº 856/2013;
- Pregão Eletrônico n. 01/2014.

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:

- Baixa qualidade do serviço ofertado “P”;
- Aumento do risco à segurança dos alunos transportados “P”;
- Dificuldades no acompanhamento e fiscalização do serviço “P”;
- Não aplicação de sanções ao contrato “P”.

Conclusão:

Opina-se pela realização de determinação à Administração.

Proposta de encaminhamento:

Determinar à Administração que adote providências com vistas a incluir no edital de transporte escolar previsão dos casos de infração na execução do transporte escolar e quais serão as sanções e forma de procedimento administrativo para sua aplicação, em atendimento as disposições do artigo 55, VII, da Lei 8.666/93.

A21. Veículos em más condições de conservação e higiene**Situação encontrada:**

Verificou-se em observação direta a existência de veículos da frota própria e da frota terceirizada em más condições de conservação, como bancos rasgados, tacógrafo inoperante, veículos com a lataria e interior deteriorados, lanternas dianteira e traseira que não funcionam, retrovisores quebrados, pneus carecas, extintores fora do prazo de validade.

Conforme evidenciado, 77% dos alunos pesquisados relataram a quebra rotineira dos veículos utilizados no transporte escolar, tal situação é reforçada pelas informações dadas pelos condutores, onde 43% asseveraram a quebra continuada dos veículos.

A ausência de higienização dos veículos foi confirmada por 31% dos alunos pesquisados, os quais estão distribuídos nas escolas E.M.E.I.E.F Agua Cristalina, E.M.E.I.E.F João Marques, E.E Primavera, E.M.E.I.E.F Josilei da Silva, E.M.E.I.E.F Papa Paulo VI, E.M.E.I.E.F Manoel Ribeiro e E.M.E.I.E.F Josué de Castro.

Critério de auditoria:

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

Evidências:

- PT14 – InspVeículos;
- Anexo de fotos (1.01; 1.02; 1.03; 1.04; 1.05; 1.07; 1.09; 1.10; 1.12; 1.13; 1.15; 1.16; 1.17; 1.18; 1.19; 1.20; 1.21; 1.22; 1.23; 1.24; 1.26 e 1.27);
- Questionários aplicados com alunos (PT17 - EntAlunos - Questão 6 e 7) - Anexo;
- Questionários aplicados com condutores (PT18 – QuestCondutores - Questão 9).

Possíveis Causas:

- Aquisição de veículos usados por parte da Prefeitura;

Acórdão APL-TC 00132/17 referente ao processo 04138/16
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

32 de 39



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

- Idade avançada dos veículos, cuja idade média é de 6 a 10 anos, conforme relação de veículos apresentada pela Administração (Ofício nº01/2016);
- Inexistência de planejamento para substituição da frota (Política de aquisição/substituição/manutenção), conforme questionário aplicado e validado no dia 31.10.2016 junto à Administração (PT02);
- Inexistência de manutenção preventiva, a qual foi confirmada por meio de Questionários aplicados com condutores (PT18 – QuestCondutores - Questão 7);
- Inexigibilidade de critério de idade no edital de contratação do transporte escolar;
- Ausência de exigências, no edital de contratação do transporte escolar, sobre a qualidade do serviço;
- Inexistência de fiscalização dos contratos.

Possíveis Efeitos:

- Risco a segurança dos alunos transportados “P”;
- Falta dos alunos em função de eventual quebra dos veículos “P”;
- Aumento dos custos de manutenção dos veículos “P”;
- Redução do tempo de uso dos veículos “P”.

Conclusão:

Opina-se pela realização de determinação à Administração.

Proposta de encaminhamento:

Determinar à Administração que, no prazo de 30 dias contados da notificação, adote providências com vistas a notificar as empresas contratadas para que regularizem a situação identificada (substituição/manutenção) da frota que não atende 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 adote, no prazo de 180 dias contados da notificação, providências com vistas definir planejamento/política para redução da idade média dos veículos de atendimento do transporte escolar.

Os veículos não possuem os requisitos de segurança suficiente e adequado para o transporte escolar

Situação encontrada:

Conforme se evidenciou em entrevista realizada, 29% dos alunos percorrem o itinerário do transporte escolar sem utilizar cinto de segurança, 38% dos alunos percorrem trechos do itinerário em pé e 14% dos alunos entrevistados relatam que frequentemente são transportados equipamentos ou materiais nos ônibus.

Corroborando com a situação acima elencada, evidenciou-se que 17% dos condutores pesquisados, responderam que as condições dos veículos apresentam riscos a integridade dos alunos que utilizam o serviço de transporte escolar.

No mesmo sentido verificou-se em observação direta a existência de veículos da frota própria e da frota terceirizada sem requisitos de segurança tais como: lanternas dianteira e traseira que não funcionam, tacógrafo inoperante, pneus carecas, retrovisores quebrados, extintores fora do prazo de validade, ausência de dispositivos de saídas de emergência nas janelas, cinto de segurança em número inferior à lotação, transporte de materiais/equipamentos que representam risco à segurança dos alunos e veículos com a lataria e interior deteriorados.

Critério de auditoria:

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

Acórdão APL-TC 00132/17 referente ao processo 04138/16
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

33 de 39



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

Evidências:

- [PT14 - InspVeículos](#) (itens 9 e 13);
- Anexo de fotos (1.01; 1.02; 1.03; 1.04; 1.06; 1.07; 1.10; 1.11; 1.12; 1.13; 1.15; 1.16; 1.17; 1.19; 1.20; 1.21; 1.23; 1.25 e 1.26);
- Questionários aplicados com alunos (PT17 - Questão 9, 10, 11, 12, 14 e 15) - Anexo;
- Questionários aplicados com condutores (PT18 – QuestCondutores - Questão 7, 8, 9, 11 e 12).

Possíveis Causas:

- Inexistência de orientação das atribuições dos condutores e monitores;
- Inexistência de fiscalização dos contratos;
- Superlotação dos veículos.

Possíveis Efeitos:

- Baixa qualidade do serviço ofertado “P”;
- Risco de vida e a integridade dos alunos “P”.

Conclusão:

Opina-se pela realização de determinação à Administração.

Proposta de encaminhamento:

Determinar à Administração que, no prazo de 30 dias contados da notificação, adote providências com vistas a notificar as empresas contratadas para que regularize a situação identificada (substituição/manutenção) da frota que não atendem os critérios definidos no contrato/legislação, em atenção aos arts. 105 e 136, VI, do Código de Trânsito Brasileiro. Veículos sem autorização para transporte coletivo de escolares

Situação encontrada:

Verificou-se em observação direta a ocorrência de 7 veículos (JWW1096, JJB0583, NBM1457, NDN6366, NBN3222, NDN6466, NEC5416) trafegando sem autorização para transporte escolar.

Critério de auditoria:

- CTB, arts. 136 e 137.

Evidências:

- [PT14 - InspVeículos](#) (Item 6).

Possíveis Causas:

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

Possíveis Efeitos:

- Baixa qualidade do serviço ofertado “P”;
- Risco de vida e a integridade dos alunos “P”;
- Veículos inadequados e inseguros para o transporte de alunos, conforme requisitos estabelecidos na legislação “P”.

Conclusão:

Opina-se pela realização de determinação à Administração.

Proposta de encaminhamento:

Acórdão APL-TC 00132/17 referente ao processo 04138/16
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

34 de 39



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

Determinar à Administração que, no prazo de 90 dias contados da notificação, adote providências com vistas à regularização dos veículos de transporte escolar, junto ao órgão de trânsito competente (DETRAN), conforme o art. 136 e art. 137 do Código de Trânsito Brasileiro.

Indícios de itinerários com superlotação

Situação encontrada:

Uma evidência da superlotação decorreu do exame documental/revisão analítica, a partir da documentação enviada pela municipalidade contendo a quantidade de alunos, conforme quadro abaixo:

Itinerário	Tipo de veículo	Número da Placa	Turno	Capacidade do veículo	Quantidade de alunos atendidos
04	Ônibus	NDN 7166	Matutino	60	63
08	Ônibus	DJB 7871	Vespertino	38	41
10	Ônibus	DJB 7875	Matutino	38	39
10	Ônibus	DJB 7875	Vespertino	38	50
17	Ônibus	GVI 6844	Matutino	40	41

Outra evidência é que 38% dos alunos pesquisados, os quais estão distribuídos nas escolas E.M.E.I.E.F Agua Cristalina, E.M.E.I.E.F João Marques, E.E Primavera, E.M.E.I.E.F Josilei da Silva, E.M.E.I.E.F Papa Paulo VI, E.M.E.I.E.F Manoel Ribeiro e E.M.E.I.E.F Josué de Castro, relataram a ocorrência de superlotação nos veículos de transporte escolar e que em decorrência desse fato alguns alunos estão percorrendo trechos do itinerário em pé.

Assim, é possível afirmar que a superlotação decorre do excesso de alunos por itinerário, havendo necessidade de se disponibilizar veículo adequado/mais um veículo para o(s) itinerário(s), e da existência de caronas.

Critério de auditoria:

- Art. 137 do Código de Trânsito Brasileiro.

Evidências:

- Questionários aplicados com alunos (PT17 - Questão 12 e 14) - Anexo.

Possíveis Causas:

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

Possíveis Efeitos:

- Aumento do risco à segurança dos alunos "P";
- Alunos transportados em pé "P";
- Redução dos rendimentos dos alunos por cansaço dos alunos transportados em pé "P".

Conclusão:

Opina-se pela realização de determinação à Administração.

Proposta de encaminhamento:

Acórdão APL-TC 00132/17 referente ao processo 04138/16
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

35 de 39



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

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

Caronas nos veículos escolares

Situação encontrada:

Conforme relatados por 58% dos alunos pesquisados, os quais estão distribuídos nas escolas E.M.E.I.E.F Agua Cristalina, E.M.E.I.E.F João Marques, E.E Primavera, E.M.E.I.E.F Josilei da Silva, E.M.E.I.E.F Papa Paulo VI, E.M.E.I.E.F Manoel Ribeiro e E.M.E.I.E.F Josué de Castro, é frequente a ocorrência de condução de caronas nos veículos de transporte escolar. Ressalta-se que a existência de “caronas” nos veículos 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:

- Questionários aplicados com alunos (PT17 - Questão 14) - Anexo.

Possíveis Causas:

- Ausência de fiscalização por parte da Secretaria Municipal de Educação, bem como da Prefeitura do município.

Possíveis Efeitos:

- Superlotação dos veículos do transporte escolar “P”;

- Aumento do risco à segurança dos alunos “P”;

- Redução dos rendimentos dos alunos por cansaço dos alunos transportados em pé “P”.

Conclusão:

Opina-se pela realização de determinação à Administração.

Proposta de encaminhamento:

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

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

Assim, conclui-se 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

Acórdão APL-TC 00132/17 referente ao processo 04138/16

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

www.tce.ro.gov.br

36 de 39



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

adequada prestação de contas e, tampouco, proporcionam segurança razoável de que os recursos do programa de transporte escolar ofertado pelo município estão sendo regularmente aplicados.

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

Avulta-se entre as situações encontradas (itens A17 até A20) a ausência de elementos mínimos para formulação das propostas, inexistência de alguns elementos essenciais na planilha de composição de custos para aferição do valor de referência e inexistência de exigência quanto à manutenção de habilitação e qualificação.

De tal modo, verificou-se que o processo de seleção não foi realizado de acordo com os requisitos mínimos para garantir a contratação da proposta mais vantajosa, cujo efeitos/consequência, entre outros, são a elevação dos custos, falta de isonomia entre os participantes e a inadequada execução do serviço.

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

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

No que se refere às condições dos serviços ofertados, destaca-se, conforme relatado nos itens A21 até A25, a existência de veículos em más condições de conservação e higienização e sem requisitos de segurança suficientes e adequados para realização do transporte escolar.

Desta forma, constata-se que os serviços de transporte escolar não estão de acordo com a legislação o que leva potencialmente a um risco de vida e integridade dos alunos.

Nesse sentido, os achados são impropriedades de caráter formal, logo, em observância ao disposto no art. 62, inciso II, do RI TCE-RO, incumbe propor ao relator que determine à Administração a adoção de medidas necessárias, de modo a sanar as impropriedades e prevenir a ocorrência de outras semelhantes.

Por fim, os benefícios estimados desta ação de controle que é objeto de apreciação neste processo estão relacionados à correção de irregularidades, ao incremento da eficiência da entidade auditada, à expectativa de melhoria dos controles e aos impactos sociais positivos decorrentes dessa ação no serviço de transporte escolar ofertado pelo município de Theobroma.
[sic]

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

- I. Considerados cumpridos os objetivos da auditoria, de fiscalizar os requisitos da contratação e as condições de prestação dos serviços de transporte escolar ofertados aos alunos da rede pública municipal, conforme objetivo fixado no Plano de Auditoria de fls. 64/71;
- II. Fixado prazo razoável ao gestor para que elabore um Plano de Ação, com adoção das providências necessárias à adequação do contrato de prestação de serviços de transporte escolar de acordo com os critérios e parâmetros legais, juntamente com a apresentação de propostas e medidas a serem adotadas com o intuito de solucionar os problemas identificados pela equipe de auditoria, em observância à Resolução nº 228/2016/TCE-RO, bem como nos moldes das determinações contidas na DM-GCBAA-TC 00319/16.

Acórdão APL-TC 00132/17 referente ao processo 04138/16

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

www.tce.ro.gov.br

37 de 39



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

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

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

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

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

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

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

Acórdão APL-TC 00132/17 referente ao processo 04138/16
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

38 de 39



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

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

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

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

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

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

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

É como voto.

Em 6 de Abril de 2017



JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE
PRESIDENTE



BENEDITO ANTÔNIO ALVES
RELATOR