



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

PROCESSO N. : 4.120/2016-TCE/RO.
UNIDADE : Prefeitura do Município de Porto Velho-RO.
ASSUNTO : Relatório de Levantamento de Informações - Transporte Escolar do Município de Porto Velho-RO.
INTERESSADOS : **Hildon de Lima Chaves**, CPF n. 476.518.224-04, Prefeito do Município de Porto Velho-RO.
RELATOR : **Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra**.
SESSÃO : 10ª Sessão Ordinária – Tribunal Pleno – de 22 de junho de 2017.

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

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

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

3. No caso dos autos, a Unidade Técnica identificou os seguintes achados de auditoria: **i)** Ausência de *software* que auxilie no gerenciamento do serviço de transporte escolar; **ii)** Ausência de normatização/orientação que discipline a fiscalização do serviço de transporte escolar; **iii)** Inexistência de controle individualizado dos prestadores de serviços; **iv)** Inexistência de controle individualizado dos veículos de transporte escolar; **v)** Inexistência de controle individualizado dos condutores e monitores do transporte escolar; **vi)** Inexistência de normatização/orientação do atendimento das demandas de transporte escolar; **vii)** Inexistência de avaliação de controle de qualidade do serviço ofertado; **viii)** Ausência de previsão no edital de requisito para os condutores e os monitores; **ix)** Veículos sem requisitos obrigatórios de segurança e em péssimas condições de conservação e higiene; **x)** Embarcações sem requisitos de segurança suficientes e adequados para o transporte escolar; **xi)** Índícios de itinerários com superlotação; **xii)** Caronas nos veículos escolares.

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

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



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

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

ACÓRDÃO

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

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

I – DETERMINAR ao Chefe do Poder Executivo de Porto Velho-RO, **Excelentíssimo Senhor Hildon de Lima Chaves**, CPF n. 476.518.224-04, 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 Porto Velho-RO, **Excelentíssimo Senhor Hildon de Lima Chaves**, CPF n. 476.518.224-04, ou a quem o substitua na forma prevista em lei, que apresente, no prazo de 90 dias, fundamentada justificativa quanto a não adoção e/ou execução de medidas alternativas em relação a quaisquer das recomendações enumeradas no parecer técnico; e, neste mesmo prazo, encaminhe planejamento quanto às ações alternativas de que eventualmente se valerá para elidir os achados de auditoria que resultaram nestas recomendações, com o respectivo prazo para cumprimento, a ser monitorado por este Tribunal de Contas;

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

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

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



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

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

VII – DAR CIÊNCIA deste Acórdão, por ofício, ao atual Chefe do Poder Executivo de Porto Velho-RO, **Excelentíssimo Senhor Hildon de Lima Chaves**, CPF n. 476.518.224-04, para que atue em face dos comandos dos itens I e II, bem como ao Presidente da Câmara Legislativa do Município de Porto Velho-RO e à Promotoria de Justiça do Ministério Público do Estado de Rondônia, em cuja comarca se insere o Município auditado, para que tomem ciência dos fatos, a todos encaminhando cópia do relatório técnico e deste Acórdão;

VIII - PUBLICAR na forma regimental;

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

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

Porto Velho/RO, 22 de junho de 2017.

(assinado eletronicamente)
WILBER CARLOS DOS
SANTOS COIMBRA
Conselheiro Relator
Mat. 456

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



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

PROCESSO N. : 4.120/2016-TCE/RO.
UNIDADE : Prefeitura do Município de Porto Velho-RO.
ASSUNTO : Relatório de Levantamento de Informações - Transporte Escolar do Município de Porto Velho-RO.
INTERESSADOS : - **Hildon de Lima Chaves**, CPF n. 476.518.224-04, Prefeito do Município de Porto Velho-RO.
RELATOR : **Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra**.
SESSÃO : 10ª Sessão Ordinária – Tribunal Pleno – de 22 de junho de 2017.

RELATÓRIO

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

2. O Corpo Instrutivo elaborou o Relatório de Auditoria (ID 389681, às págs. ns. 90 a 110).

3. Por meio do Despacho (ID 400031, às págs. 132 a 134), esta Relatoria assim decidiu:

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

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

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

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

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

5. Instado a se manifestar, o Ministério Público de Contas (MPC) manifestou (ID 435129, às págs. ns. 142 a 146) pelo cumprimento dos objetivos da auditoria e, assim, opinou pela determinação de se aguardar o transcurso do prazo processual concedido ao gestor, com o seu respectivo acompanhamento, de modo que, na hipótese de o Gestor encaminhar novos documentos tendentes a demonstrar o cumprimento das medidas corretivas adotadas na Municipalidade, que sejam os autos encaminhados para a Secretaria-Geral de Controle Externo, com a posterior remessa dos autos para aquele Órgão Ministerial.

6. Os autos dos processos estão conclusos neste Gabinete.

7. É o relatório.



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

II – DO VOTO

CONSELHEIRO WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

12. Diante desse diapasão, é oportuno registrar que o Direito à Educação, consubstanciado no patrimônio jurídico mínimo (mínimo existencial), consectário da Dignidade da Pessoa Humana (art. 1º, inc. III, CF), é um meio idôneo para se construir uma sociedade livre, justa e solidária, de modo a



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

garantir o desenvolvimento nacional, bem como erradicar a pobreza e a marginalização e as desigualdades sociais e regionais, promovendo-se, dessa maneira, a satisfação do bem comum, os quais são objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, consoante preceito normativo-constitucional, inserido no art. 2º, *caput*, da Constituição Federal.

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

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

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

CAPÍTULO III

DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS

Artigo 26. Desenvolvimento progressivo

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

16. É oportuno recordar, por prevalente, que, em razão da teoria do duplo estatuto, o Supremo Tribunal Federal (STF) confere aos Tratados Internacionais de Direitos Humanos, que não

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



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

foram incorporados pelo procedimento especial previsto no § 3º do art. 5º da Constituição Federal, o *status* normativo supralegal e infraconstitucional².

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

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

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

(...)

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

(...)

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

² DIREITO PROCESSUAL. HABEAS CORPUS. PRISÃO CIVIL DO DEPOSITÁRIO INFIEL. PACTO DE SÃO JOSÉ DA COSTA RICA. ALTERAÇÃO DE ORIENTAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA DO STF. CONCESSÃO DA ORDEM. 1. A matéria em julgamento neste habeas corpus envolve a temática da (in)admissibilidade da prisão civil do depositário infiel no ordenamento jurídico brasileiro no período posterior ao ingresso do Pacto de São José da Costa Rica no direito nacional. 2. O julgamento impugnado via o presente habeas corpus encampou orientação jurisprudencial pacificada, inclusive no STF, no sentido da existência de depósito irregular de bens fungíveis, seja por origem voluntária (contratual) ou por fonte judicial (decisão que nomeia depositário de bens penhorados). Esta Corte já considerou que "o depositário de bens penhorados, ainda que fungíveis, responde pela guarda e se sujeita a ação de depósito" (HC nº 73.058/SP, rel. Min. Maurício Corrêa, 2ª Turma, DJ de 10.05.1996). Neste mesmo sentido: HC 71.097/PR, rel. Min. Sydney Sanches, 1ª Turma, DJ 29.03.1996). 3. **Há o caráter especial** do Pacto Internacional dos Direitos Civis Políticos (art. 11) e **da Convenção Americana sobre Direitos Humanos - Pacto de San José da Costa Rica** (art. 7º, 7), ratificados, sem reserva, pelo Brasil, no ano de 1992. **A esses diplomas internacionais sobre direitos humanos é reservado o lugar específico no ordenamento jurídico, estando abaixo da Constituição, porém acima da legislação interna.** O status normativo supralegal dos tratados internacionais de direitos humanos subscritos pelo Brasil, torna inaplicável a legislação infraconstitucional com ele conflitante, seja ela anterior ou posterior ao ato de ratificação. 4. Na atualidade a única hipótese de prisão civil, no Direito brasileiro, é a do devedor de alimentos. O art. 5º, §2º, da Carta Magna, expressamente estabeleceu que os direitos e garantias expressos no caput do mesmo dispositivo não excluem outros decorrentes do regime dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte. O Pacto de São José da Costa Rica, entendido como um tratado internacional em matéria de direitos humanos, expressamente, só admite, no seu bojo, a possibilidade de prisão civil do devedor de alimentos e, conseqüentemente, não admite mais a possibilidade de prisão civil do depositário infiel. 5. Habeas corpus concedido. (HC 88240, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Segunda Turma, julgado em 07/10/2008, DJe-202 DIVULG 23-10-2008 PUBLIC 24-10-2008 EMENT VOL-02338-01 PP-00199 RSJADV dez., 2008, p. 20-22 RT v. 98, n. 879, 2009, p. 176-180 RF v. 104, n. 400, 2008, p. 370-374). (Grifou-se)



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

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

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

- Ausência de *software* que auxilie no gerenciamento do serviço de transporte escolar;
- Ausência de normatização/orientação que discipline a fiscalização do serviço de transporte escolar;
- Inexistência de controle individualizado dos prestadores de serviços;
- Inexistência de controle individualizado dos veículos de transporte escolar;
- Inexistência de controle individualizado dos condutores e monitores do transporte escolar;
- Inexistência de normatização/orientação do atendimento das demandas de transporte escolar;
- Inexistência de avaliação de controle de qualidade do serviço ofertado;
- Ausência de previsão no edital de requisito para os condutores e os monitores;
- Veículos sem requisitos obrigatórios de segurança e em péssimas condições de conservação e higiene;
- Embarcações sem requisitos de segurança suficientes e adequados para o transporte escolar;
- Índícios de itinerários com superlotação;
- Caronas nos veículos escolares.

21. Em face desses achados de auditoria, registro que adoto como fundamento de decidir, por motivação *aliunde* e *per relationem*³⁴, o Relatório de Auditoria (ID 389681, às págs. ns. 90 a 110) do Corpo Instrutivo, razão pela qual faço a sua transcrição, ao que interesse aos autos, *ipsis litteris*:

³ Lei 9.784/1996 - Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando: (...) § 1o **A motivação** deve ser explícita, clara e congruente, **podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato.** (Grifou-se)

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



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

2. ACHADOS DE AUDITORIA

A1. Ausência de software que auxilie no gerenciamento do serviço de transporte escolar

Situação encontrada:

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

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

Critério de auditoria:

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

Evidências:

- Questionário aplicado e validado em 24.10.2016 junto à Administração (PT02 - Apêndice).

Possíveis Causas:

- Negligência dos responsáveis;
- Falta de conhecimento técnico.

Possíveis Efeitos:

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

Conclusão:

Recomendar à Administração quanto à conveniência e oportunidade de implantação de sistema de gerenciamento do serviço de transporte escolar.

Proposta de encaminhamento:

Recomendar à Administração que adquira/implemente sistema (software) para auxiliar no gerenciamento do serviço de transporte escolar, em especial, quanto ao acompanhamento do transporte 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).

A2. Ausência de normatização/orientação que discipline a fiscalização do serviço de transporte escolar

Situação encontrada:

A SEMED apresentou a Portaria nº 209/GAB/SEMED de 1.9.2016, que dispõe sobre a comissão técnica de fiscalização dos serviços de transporte escolar terrestre e fluvial, instituindo e nomeando nominalmente servidores para atuar na comissão de fiscalização especificamente dos contratos nºs 022/044, 045, 046/2014 e 032/2012 (transporte escolar terrestre e fluvial) e estabelece atribuições.

Desse modo, a Administração não dispõe de regulamentação normativa padrão que discipline a realização das fiscalizações dos serviços de transporte escolar atuais e futuras.

Em entrevista aos diretores (PT07) observou-se que 39% das escolas não possuem registros das ocorrências do transporte escolar, tais como: substituição de veículos/embarcações; impedimentos nas vias, manutenções preventiva/corretiva dos veículos/embarcações e outras que afetam o cumprimento dos itinerários na forma prevista no pertinente contrato.

Corroborando com a deficiência na fiscalização do transporte escolar, foi demonstrado que 89% dos alunos entrevistados (PT-17) afirmaram que faltam a escola de 01 a 05 vezes por mês em decorrência de falhas no transporte escolar.

Outro grave problema foi evidenciado no questionário aplicado aos condutores (PT-18), pois de acordo com 58% dos entrevistados não são realizadas manutenções nas vias percorridas, acarretando, para 44% dos condutores (PT-18), o não cumprimento de seus itinerários de até 5 ou mais dias neste ano.



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

Tal precariedade nas condições das vias utilizadas para transporte escolar, aliado a ausência de manutenção é também corroborado por indicação de 67% dos condutores (PT-18), de modo que, no entendimento de 88% dos condutores, as más condições das vias representam risco aos alunos.

É importante salientar que a regulamentação/normatização da fiscalização do transporte escolar, visa estabelecer diretrizes para a coordenação do trabalho e auxiliar o acompanhamento do serviço, sendo que sua ausência impossibilita a definição de competências e atribuições permanentes de responsabilidades aos subordinados e, como consequência, a verificação do cumprimento das atividades.

Critério de auditoria:

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

Evidências:

- Questionário aplicado e validado em 24.10.2016 junto à Administração (PT02 - Apêndice);
- Portaria nº 209/GAB/SEMED.

Possíveis Causas:

Falta de conhecimento técnico.

Possíveis Efeitos:

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

Conclusão:

Determinação à Administração.

Proposta de encaminhamento:

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

A3. Inexistência de controle individualizado dos prestadores de serviços Situação encontrada:

A Administração não dispõe de controle individualizado por meio de livros, fichas ou listagens eletrônicas que permitam a realização do acompanhamento e fiscalização dos prestadores de serviços do transporte escolar, não dispondo, por conseguinte da relação de veículos/embarcações cadastrados, relação de monitores, histórico de acompanhamento das exigências contratuais e ocorrências.

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

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

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

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

Critério de auditoria:

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

Evidências:

- Questionário aplicado e validado em 24.10.2016 junto à Administração (PT02 - Apêndice).

Possíveis Causas:

Acórdão APL-TC 00270/17 referente ao processo 04120/16



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

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

Possíveis Efeitos:

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

Conclusão:

Determinação à Administração.

Proposta de encaminhamento:

Determinar à Administração que institua, no prazo de 90 dias contados da notificação, controle individualizado por empresa, 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/embarcações, condutores e monitores; histórico de acompanhamento das exigências contratuais; e histórico de ocorrências, em atendimento à Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO, Art. 2º, II (Controles internos adequados).

A4. Inexistência de controle individualizado dos veículos de transporte escolar

Situação encontrada:

A Administração não dispõe de controle individualizado (por empresas) por meio de livros, fichas ou listagens eletrônicas que permitam a realização do acompanhamento e fiscalização dos veículos e embarcações 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 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/embarcações, que devem ser previamente cadastrados para que possam realizar o transporte escolar.

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

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

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

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

Critério de auditoria:

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

Evidências:

- Questionário aplicado e validado em 24.10.2016 junto à Administração (PT02 - Apêndice);

Possíveis Causas:

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

Possíveis Efeitos:

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

Acórdão APL-TC 00270/17 referente ao processo 04120/16



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

- Liquidação da despesa inadequada ou sem garantias suficientes (Efeito potencial);
- Inadequação das condições dos veículos/embarcações (Efeito potencial);
- Baixa qualidade do serviço ofertado (Efeito potencial);
- Risco a segurança dos alunos transportados (Efeito potencial).

Conclusão:

Determinação à Administração.

Proposta de encaminhamento:

Determinar à Administração que institua, no prazo de 90 dias contados da notificação, controle individualizado, por empresa, por meio de livros, fichas ou listagens eletrônicas que permitam a realização do acompanhamento e fiscalização de todos os veículos/embarcações do transporte escolar, contendo no mínimo os seguintes requisitos: Dados da empresa; dados do veículo/embarcação; Comprovante atualizado de certificado de inspeção semestral do DETRAN; histórico de acompanhamento das exigências contratuais; e histórico de ocorrências, em atendimento à Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO, Art. 2º, II (Controles Internos adequados).

A5. Inexistência de controle individualizado dos condutores e monitores do transporte escolar

Situação encontrada:

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

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

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

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

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

E, como consequência, a liquidação da despesa inadequada ou sem garantias suficientes de que os serviços prestados foram realizados por condutores e monitores nas condições exigidas no contrato. O controle individualizado dos condutores e monitores permite que a Coordenação encaminhe, mensalmente ou sempre que houver atualização, relação dos condutores e monitores previamente cadastrados junto a Administração aos diretores e alunos, permitindo, desta forma, que a diretoria da escola e até mesmos os alunos possam acompanhar e fiscalizar os responsáveis que atendem o transporte escolar naquela unidade.

Critério de auditoria:

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

Evidências:

- Questionário aplicado e validado em 24.10.2016 junto à Administração (PT02 - Apêndice).

Possíveis Causas:

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

Possíveis Efeitos:

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

Conclusão:

Determinação à Administração.

Acórdão APL-TC 00270/17 referente ao processo 04120/16



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

Proposta de encaminhamento:

Determinar à Administração que institua, no prazo de 90 dias contados da notificação, controle individualizado por meio de livros, fichas ou listagens eletrônicas por empresa e com indicação da unidade escolar que permitam a realização do acompanhamento, fiscalização e atualização acerca das informações e dados dos condutores e monitores do transporte escolar, contendo no mínimo os seguintes requisitos: Unidade Escolar; Dados da empresa; cópia dos documentos pessoais; dados pessoais; Documentação que comprove vínculo com a empresa contratada; Certificado que comprove aprovação em curso especializado, nos termos da regulamentação do CONTRAN e em curso de treinamento de prática veicular em situação de risco e transporte escolar, nos termos de regulamentação do CONTRAN (Condutores dos Veículos); Certidão negativa do DETRAN atualizada que comprove não ter cometido nenhuma infração grave ou gravíssima, ou ser reincidente em infrações médias durante os doze últimos meses. (Condutores dos Veículos); Certidão negativa (atualizada/validade) do registro de distribuição criminal relativamente aos crimes de homicídio, roubo, estupro e corrupção de menores; histórico de acompanhamento das exigências contratuais; e histórico de ocorrências, em atendimento à Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO, Art. 2º, II (Controles internos adequados).

A6. Inexistência de normatização/orientação do atendimento das demandas de transporte escolar

Situação encontrada:

A SEMED apresentou a Portaria nº 014/2014 – CMTE/GAB/SEME de 3.2.2014, que dispõe sobre normas e procedimentos a serem adotados por gestores escolares, Coordenadoria Municipal de Transportes Escolar, usuários e empresas para acompanhamentos dos serviços de transporte escolar em Porto Velho; entretanto, a Administração não dispõe de normatização/orientação que discipline o atendimento das demandas de transporte escolar, utilizando para isso, os preceitos contidos no Projeto Básico.

As diretrizes são essenciais para a identificação das demandas e a formulação mediante norma, das bases e definição do planejamento, permitindo o balizamento do serviço como: 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 escolar, pontos de retirada dos alunos (requisitos e quantidade máxima de quilômetros entre a residência e o ponto de retirada do aluno) entre outros.

Ausência destas diretrizes/requisitos tem impactos diretos na qualidade dos serviços ofertados aos alunos a longo prazo. Critério de auditoria: Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO, Art. 2º, II; e Art. 3º, III (Controles internos adequados e Princípio da Aderência a Diretrizes e Normas).

Evidências:

- Questionário aplicado e validado em 24.10.2016 junto à Administração (PT02 - Apêndice);

Possíveis Causas:

Falta de conhecimento técnico.

Possíveis Efeitos:

- Baixa qualidade do serviço ofertado (Efeito potencial);

- Subjetividade do atendimento das demandas e serviços ofertados (Efeito potencial);

- Elevado risco de inadequação do planejamento do serviço e recursos necessários (Efeito potencial).

Conclusão:

Determinação à Administração.

Proposta de encaminhamento:

Determinar à Administração que apresente, no prazo de 180 dias contados da notificação, projeto de lei ao Legislativo com a finalidade de regulamentar 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 escolar, pontos de retirada dos alunos (requisitos e quantidade máxima de quilômetros entre a



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

residência e o ponto de retirada do aluno), em atendimento à Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO, Art. 2º, II (Controles Internos adequados).

A7. Inexistência de avaliação de controle de qualidade do serviço ofertado

Situação encontrada:

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

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

Em entrevista entabulada com os alunos usuários (PT-17), 62% afirmam que nunca foram informados acerca de seus direitos e deveres relacionados ao serviço de transporte escolar.

Critério de auditoria:

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

Evidências:

- Questionário aplicado e validado em 24.10.2016 junto à Administração (PT02 - Apêndice);
- Questionário aplicado aos alunos (PT17 - Apêndice).

Possíveis Causas:

- 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 (Efeito potencial);
- Ausência de incentivo do controle social (Efeito potencial).

Conclusão:

Propor a realização de recomendação à Administração.

Proposta de encaminhamento:

Recomendar à Administração 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.

A8. Ausência de previsão no edital de requisito para os condutores e os monitores

Situação encontrada:

O Termo de Referência/Projeto Básico, assim como o Edital não definiram a necessidade da apresentação de Certidão negativa (atualizada/validade) do registro de distribuição criminal relativamente aos crimes de homicídio, roubo, estupro e corrupção de menores, renovável a cada cinco anos, junto ao órgão responsável pela respectiva concessão ou autorização, dentre os requisitos acerca das competências/exigências mínimas dos condutores e monitores do serviço de transporte escolar na forma do Código de Trânsito Brasileiro e Resolução do Conselho Nacional de Trânsito.

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

Evidências:

Análise documental dos processos licitatórios n.ºs 09.00012/13 (Pregão Eletrônico n. 118/13) e 09.00010/2013 (Pregão Eletrônico n. 58/2013).

Possíveis Causas:

- Negligência dos responsáveis;
- Falta de conhecimento técnico.

Possíveis Efeitos:

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

Conclusão:

Determinar a Administração.

Acórdão APL-TC 00270/17 referente ao processo 04120/16



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

Proposta de encaminhamento:

Determinar à Administração que adote, no prazo de 180 dias contados da notificação, providências com vistas a incluir nos editais de contratação do serviço de transporte escolar os requisitos, de forma detalhada, dos condutores e monitores do transporte escolar, conforme as disposições do Código de Trânsito Brasileiro (CTB), art. 138, I, II, IV e V; art. 139; art. 145, IV; art. 329; e Resolução CONTRAN n.º 168-04 e 205-06.

A9. Veículos sem requisitos obrigatórios de segurança e em péssimas condições de conservação e higiene

Situação encontrada:

Verificou-se em observação direta a existência de veículos da frota sem requisitos obrigatórios de segurança, em péssimas condições de conservação e higiene e, ainda, sem autorização do órgão competente (Detran) para realização de transporte escolar, tais como:

- a) Sem autorização do órgão competente (DETRAN) para a realização do transporte escolar (88% – 55 veículos);
- b) Ausência de higienização (37%);
- c) Veículos realizando o transporte sem conhecimento da Administração, ou seja, não constava da relação informada pela Administração (6% dos veículos vistoriados – 4);
- d) Condutores e monitores sem conhecimento da Administração, ou seja, não constava da relação informada pela Administração (1%);
- e) Condutores e monitores sem identificação por meio de uniforme e crachá (46%);
- f) Inexistência de rotas/itinerários a ser realizado (55%);
- g) Ausência de relação de cada aluno transportado, contendo nome, data de nascimento, telefone, nome dos responsáveis e endereço (90%);
- h) Tacógrafo inoperante (danificado/sem o disco) (62%);
- i) Cintos de segurança em número inferior a capacidade de lotação (9%);
- j) Número de assentos incompatível com a capacidade do veículo (1%);
- k) Extintores fora do prazo de validade (22%);
- l) Inexistência de macaco hidráulico e estepe (100%);
- m) Péssimas condições dos assentos (4%);
- n) Condições inadequadas dos pneus (16%);
- o) Condições inadequadas de janelas, lanternas, faróis e retrovisores (17%);
- p) Inexistência de triângulo de sinalização (33%).

Embora 63% dos condutores (PT-18) terem afirmado que os veículos passariam de 1 a 4 por manutenções corretivas ao mês, verificou-se em observação direta que 62% dos veículos da frota apresentava tacógrafo inoperante.

Reforçando a situação apresentada, 56% dos alunos entrevistados (PT-17) afirmam que o transporte escolar quebra durante o trajeto de 1 a 2 vezes por mês, e o tempo demandado para substituição do veículo, conforme 46% dos alunos entrevistados (PT-17) é de 1 a 2 horas/acima de 02 horas. Nessa esteira, do total de alunos entrevistados, 56% (PT-17) também elegeram a melhoria na conservação dos veículos como aspecto prioritário para melhoria.

Critério de auditoria:

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

Evidências:

- Inspeção dos veículos (PT-14 - Apêndice);
- Registro fotográfico (Apêndice).
- Questionário aplicado aos alunos (PT17 - Apêndice).

Possíveis Causas:

- Ausência/Inexistência de fiscalização dos contratos.
- Idade avançada dos veículos, em razão de que a idade máxima dos veículos - 12 anos - era requisito obrigatório apenas no ato da contratação, conforme previsto no pertinente edital de licitação.

Possíveis Efeitos:

- Aumento do risco à segurança dos alunos transportados (Efeito potencial);
- Descumprimentos às condições contratuais (Efeito potencial);

Acórdão APL-TC 00270/17 referente ao processo 04120/16



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

- Falta dos alunos em função de quebra dos veículos (Efeito Real);
- Baixa qualidade do serviço (Efeito Real).

Conclusão:

Determinar a Administração.

Proposta de encaminhamento:

Determinar à Administração que:

- Adote, no prazo de 180 dias contados da notificação, providências com vistas a notificar as empresas contratadas para que (a) regularizem a situação identificada (substituição/manutenção) da frota que não atende aos critérios definidos no contrato/legislação, em atenção aos artigos 105, II; 136, incisos I, II, III, IV e V; 137; e 139 do Código de Trânsito Brasileiro; (b) mantenha atualizados os veículos, condutores e monitores junto à Administração; (c) mantenha nos veículos e embarcações o itinerário a ser realizado e relação atualizada de cada aluno transportado, contendo no mínimo: nome, data de nascimento, telefone, nome dos responsáveis e endereço; e (d) mantenha a identificação por meio de uniforme e crachá dos condutores e monitores na prestação de serviço do transporte escolar;
- Institua, no prazo de 180 dias contados da notificação, rotinas de controle com a finalidade de assegurar a regularidades dos veículos e embarcações quanto requisitos de higienização, conservação e segurança, em especial, a autorização para realização do transporte escolar dos órgãos competentes.

A10. Embarcações sem requisitos de segurança suficientes e adequados para o transporte escolar

Situação encontrada:

Verificou-se em observação direta a existência de embarcações da frota sem requisitos obrigatórios de segurança, tais como:

- Ausência de grades laterais para proteção contra quedas (100%);
- Ausência de monitores para acompanhamento dos alunos nos itinerários (100%);
- Ausência de relação de cada aluno transportado, contendo nome, data de nascimento, telefone, nome dos responsáveis e endereço (100% das embarcações vistoriadas);
- Condutores e monitores sem identificação por meio de uniforme e crachá (6%); e
- Inexistência de rotas/itinerários a ser realizado (55%) (6%).

Critério de auditoria:

- Itens 0202 e 0205 – C da NORMAM 02 (cadastramento da embarcação) – Editada pela Diretoria de Portos e Costas da Marinha do Brasil;
- Item 0505 – E da NORMAM 03 – DPC – Editada pela Diretoria de Portos e Costas da Marinha do Brasil.

Evidências:

- Inspeção das embarcações (PT-15 - Apêndice);
- Registro fotográfico (Itens 04, 05 e 06 - Apêndice).

Possíveis Causas:

Ausência de exigência no edital de contratação do transporte escolar.

Possíveis Efeitos:

Aumento do risco à segurança dos alunos transportados (Efeito potencial).

Conclusão:

Propor a realização de determinação e recomendações à Administração. Proposta de encaminhamento: Recomendar à Administração que (a) estabeleça nas próximas contratações de embarcações para o transporte escolar a obrigatoriedade da grade lateral protetora visando aumentar o nível de segurança dos alunos transportados; (b) realize estudos quanto à necessidade de monitores na execução dos itinerários fluviais do transporte escolar, em especial, aos alunos da faixa etária entre 04 e 07 anos.

A11. Indícios de itinerários com superlotação

Situação encontrada:

Dentre os itinerários inspecionados ficou constatada a ocorrência de superlotação de ônibus escolar utilizado na escola Ermelindo Brasil, localizada na Br – 319, Km 1,5, Conjunto do DNIT, no itinerário Linha 08, Ramal Transpurus, BR-319, Ramal São Domingos, Ramal Novo

Acórdão APL-TC 00270/17 referente ao processo 04120/16



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

Engenho e Escola Ermelindo M. Brasil (PT-14), situação confirmada pela direção da escola, conforme declinado em ofício enviado à SEMED solicitando a liberação de mais um veículo, bem como Quadro Demonstrativo de Controle de Alunos em que consta o registro de veículo transportando 80 alunos, quando a lotação máxima permitida é de 42 alunos.

Embora a constatação in loco tenha identificado superlotação em apenas um trecho, é imperativo mencionar que, quando questionados se havia superlotação, 48% dos alunos entrevistados (PT 17) afirmaram que outras pessoas da comunidade, professores e servidores fazem uso do transporte escolar.

A par da constatação direta, é possível afirmar que a ocorrência de superlotação embora pontual, decorre do excesso de alunos por itinerário, havendo necessidade de se disponibilizar a quantidade de veículos necessários para cada itinerário.

Critério de auditoria:

Condução de escolares em número superior à capacidade estabelecida pelo fabricante, conforme art. 137 do Código de Trânsito Brasileiro.

Evidências:

- Ofício nº 006/2016 da Direção da escola à SEMED, além de planilha da utilização de alunos por itinerário/veículos);
- Observação direta (PT-14).
- Questionário aplicado aos alunos (PT17 - Apêndice).

Possíveis Causas:

- Falha no planejamento das demandas do transporte escolar;
- Falhas na fiscalização dos contratos pelo servidor designado pela Prefeitura para este fim, bem como ineficácia do controle interno municipal.

Possíveis Efeitos:

- Aumento do risco à segurança dos alunos (Efeito potencial);
- Alunos transportados em pé (Efeito potencial).

Conclusão:

Determinação à Administração.

Proposta de encaminhamento:

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

A12. Caronas nos veículos escolares

Situação encontrada:

Verificou-se por meio da aplicação dos questionários aos alunos que 48% relataram a ocorrência de condução de caronas nos veículos de transporte escolar (professores, servidores e pessoas da comunidade).

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

Critério de auditoria

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

Evidências

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

Possíveis Causas

Falha/inexistência de fiscalização dos contratos.

Possíveis efeitos

- Superlotação dos veículos do transporte escolar (Efeito Real);
- Aumento do risco à segurança dos alunos (Efeito Real);
- Redução dos rendimentos dos alunos (Efeito Real).

Conclusão

Sugerimos a realização de determinação à Administração.

Proposta de encaminhamento

Acórdão APL-TC 00270/17 referente ao processo 04120/16



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

Determinar à administração que elabore e expeça, no prazo de 90 dias contados da notificação, orientação a todas as unidades de ensino atendidas pelo transporte escolar municipal, proibindo a carona nos veículos escolares, exceto professores e servidores da escola, desde que, neste caso, haja autorização legal e assento vago disponível, e afixe cópia do documento no interior dos veículos.

3. CONCLUSÃO

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

Quanto aos controles constituídos (Q1) destacam-se entre as situações encontradas pela fiscalização, cuja análise detalhada encontra-se nos itens A1 a A8, ausência de software que auxilie no gerenciamento do serviço de transporte escolar; ausência de normatização/orientação que discipline a fiscalização do serviço de transporte escolar; inexistência de controle individualizado dos prestadores de serviços, dos veículos e condutores e monitores do transporte escolar; e inexistência de normatização/orientação do atendimento das demandas de transporte escolar.

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

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

Quanto aos atendimentos dos requisitos das contratações, verificou-se que, exceto pela situação descrita no item A8 (Ausência de previsão no edital de requisito para os condutores e os monitores), foram realizados de acordo com os requisitos para a prestação dos serviços de transporte escolar.

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

Quanto às condições da prestação dos serviços de transporte escolar (Q3), destacam-se entre as situações encontradas pela fiscalização, cuja análise detalhada encontra-se nos itens A9 a A11, veículos/embarcações sem requisitos de segurança suficientes e adequados para o transporte escolar, veículos sem autorização para transporte coletivo de escolares e indícios de itinerários com superlotação.

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

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

Destacam-se, ainda, as péssimas condições das estradas utilizadas pelo transporte escolar, representando um elevado risco à segurança dos alunos transportados, o aumento dos custos e prejuízos a continuidade do serviço ofertados aos alunos.

Outra situação que tem causado prejuízo a qualidade e continuidade do serviço ofertado pelo município é falta de controle do planejamento dos recursos financeiros aplicados no programa, gerando constantes atrasos na realização dos pagamentos aos fornecedores e paralização na oferta do serviço.

Com as medidas e ações propostas a seguir, espera-se, entre outros, os benefícios seguintes para o serviço de transporte escolar do Município de Porto Velho: melhora da qualidade do serviço; eficiência e economicidade; indução do exercício do controle diário do serviço pelos diretores e alunos transportados; incentivo ao controle social; redução do risco de desvio dos



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

recursos públicos; condições adequadas dos veículos e embarcações; minimização do risco à segurança dos alunos transportados e redução de descontinuidade do serviço. (Grifou-se)

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

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

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

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

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

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

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

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

I – DETERMINAR ao Chefe do Poder Executivo de Porto Velho-RO, **Excelentíssimo Senhor Hildon de Lima Chaves,** CPF n. 476.518.224-04, 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;



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

II – FACULTAR ao Chefe do Poder Executivo de Porto Velho-RO, **Excelentíssimo Senhor Hildon de Lima Chaves**, CPF n. 476.518.224-04, ou a quem o substitua na forma prevista em lei, que apresente, no prazo de 90 dias, fundamentada justificativa quanto à não-adoção e/ou execução de medidas alternativas em relação a quaisquer das recomendações enumeradas no parecer técnico; e, neste mesmo prazo, encaminhe planejamento quanto às ações alternativas de que eventualmente se valerá para elidir os achados de auditoria que resultaram nestas recomendações, com o respectivo prazo para cumprimento, a ser monitorado por este Tribunal de Contas;

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

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

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

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

VII – DAR CIÊNCIA deste Acórdão, por ofício, ao atual Chefe do Poder Executivo de Porto Velho-RO, **Excelentíssimo Senhor Hildon de Lima Chaves**, CPF n. 476.518.224-04, para que atue em face dos comandos dos itens I e II, bem como ao Presidente da Câmara Legislativa do Município de Porto Velho-RO e à Promotoria de Justiça do Ministério Público do Estado de Rondônia, em cuja comarca se insere o Município auditado, para que tomem ciência dos fatos, a todos encaminhando cópia do relatório técnico e deste Acórdão;

VIII - PUBLICAR, na forma regimental;

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

Expeça-se, para tanto, o necessário.

Em 22 de Junho de 2017



EDILSON DE SOUSA SILVA
PRESIDENTE



WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA
RELATOR