



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada de Análise em Defesa

PROCESSO:	1.297/2017
UNIDADE JURISDICIONADA:	Prefeitura Municipal de Novo Horizonte do Oeste/RO
SUBCATEGORIA:	Fiscalização de atos e contratos
ASSUNTO:	Monitoramento de auditoria realizada no serviço de transporte escolar no Município de Novo Horizonte do Oeste/RO – Verificação do cumprimento das determinações e recomendações constantes no Acórdão APL-TC 87/2017, referente ao processo 4159/2016
RESPONSÁVEIS:	Cleiton Adriane Cheregatto (CPF: 640.307.172-68) – Prefeito Municipal Vanilda Monteiro Gomes (CPF: 421.932.812-20) – Controladora Municipal
VOLUME DE RECURSOS FISCALIZADOS:	R\$ 1.149.745,44 (Um milhão cento e quarenta e nove mil setecentos e quarenta e cinco reais e quarenta e quatro centavos).
RELATOR:	Conselheiro Valdivino Crispim de Souza

RELATÓRIO DE ANÁLISE TÉCNICA

1. INTRODUÇÃO

Trata-se de processo autuado para a realização de monitoramento da auditoria realizada por este Tribunal de Contas no serviço de transporte escolar, no Município de Novo Horizonte do Oeste/RO.

2. Inicialmente, a fiscalização foi materializada nos autos n. 4159/2016, que culminou na prolação do Acórdão APL-TC 87/2017, pelo qual foram feitas inúmeras determinações e recomendações aos gestores municipais, com a finalidade de melhorar a qualidade do serviço de transporte escolar no local.

3. Após a prolação do acórdão, foi autuado o presente processo, que teve como finalidade a realização do monitoramento da decisão proferida.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada de Análise em Defesa

2. HISTÓRICO PROCESSUAL

4. Após a autuação deste processo de monitoramento, a equipe técnica da Secretaria Geral de Controle Externo fez nova visita ao município auditado, a fim de verificar o grau de cumprimento das determinações e recomendações do Tribunal.
5. Com isso, foi elaborado o relatório (id 837640), em que se verificou o descumprimento parcial da decisão, além de identificar a existência de outras falhas relevantes no que se refere à prestação do serviço de transporte escolar.
6. Após a materialização do relatório, os autos foram remetidos ao conselheiro relator que, pela decisão monocrática DM 4/2020/GCVCS-TC¹ (id 851244), determinou a audiência do chefe do executivo e do agente responsável pelo órgão central de controle interno do Município, a fim de que se manifestassem quanto às conclusões apresentadas pelo corpo técnico.
7. Expedidos os mandados de audiência n. 14 e 15/2020/DP-SPJ (id 852659 e 852660) para intimação processual da decisão, os jurisdicionados vieram aos autos apresentar justificativa, protocolo n. 1232/2020, em 17/2/2020 (id 862756), tempestivamente, consoante certidão (id. 864482).
8. Em virtude disso, os autos vieram ao corpo técnico para análise das justificativas.

3. ANÁLISE TÉCNICA

9. Como já ressaltado, o presente processo foi autuado para a promoção do monitoramento de auditoria realizada no ano de 2016, em relação ao serviço de transporte escolar do Município de Novo Horizonte do Oeste/RO.
10. No relatório inicial de monitoramento (id 837640) foram feitas as considerações teóricas, jurídicas e técnicas, acerca do serviço e do procedimento de auditoria, razão porque, nesta oportunidade, a análise limitar-se-á a verificar as justificativas apresentadas no que se refere às impropriedades apontadas inicialmente.
11. Para tanto, é preciso esclarecer a forma como foi estruturado o presente monitoramento, a fim de facilitar a compreensão dos demais atores processuais.

3.1. Da estrutura do monitoramento – aspectos avaliados pela equipe de auditoria.

12. Ao analisar a documentação que instruiu os autos e o relatório inicial do monitoramento, percebe-se que houve a análise de duas questões distintas pela equipe de auditoria.

¹ Disponibilizada em 17/01/2020, no D.O.E.-TCE/RO nº 2033, considerando como data da publicação o primeiro dia útil posterior à disponibilização, ou seja, dia 20/01/2020.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada de Análise em Defesa

13. O relatório inicial (id 837640) foi dividido em dois grandes tópicos: o primeiro (A1), que tratou especificamente das determinações feitas no Acórdão APL-TC 87/2017, relatando aquelas que foram descumpridas pelo jurisdicionado; e o segundo (A2), em que foram relatadas novas inconsistências verificadas naquela visita técnica, as quais tinham correlação com pontos apreciados durante a auditoria inicial.
14. As questões suscitadas pelo corpo técnico no item A2 do relatório inicial, apesar de não se referirem especificamente às determinações feitas no acórdão, têm com elas total relação e são capazes de auxiliar na mensuração dos benefícios efetivos da fiscalização.
15. Isso significa dizer que aquelas questões descritas no item A2 não serão objeto de análise para fins de responsabilização dos gestores; apenas serão usadas como subsídio para medir e quantificar os reais benefícios da fiscalização feita por este Tribunal (já que não houve determinações prévias feitas pelo órgão colegiado do Tribunal em relação à matéria e não se poderia falar em responsabilização sem que isso violasse os princípios da segurança jurídica e do contraditório).
16. Por este motivo, a análise a ser feita nesta oportunidade tratará, num primeiro momento, das justificativas pelo descumprimento das determinações feitas no acórdão (relatadas no item A1 do relatório inicial), inclusive para fins de responsabilização do gestor e, num segundo momento, das justificativas trazidas em relação às questões ventiladas no item A2, a fim de verificar os resultados práticos da fiscalização.

3.2. Da justificativa quanto ao descumprimento das recomendações e determinações – item A1 do relatório inicial (id 837640)

17. Segundo consta no relatório inicial, várias das determinações feitas no acórdão não haviam sido cumpridas.
18. Passa-se, então, a relatar a determinação tida por descumprida e a justificativa trazida pelos gestores, de forma a verificar o posterior cumprimento.

3.2.1. (Item I, 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).

19. A defesa (id. 862756) informa, quanto a esta inconformidade, que está em fase de avaliação os estudos necessários para escolha da forma de prestação de serviços (relatório anexo a defesa). Noticiou que elaborou um plano de ação do transporte escolar (documento anexo a defesa) com metas a serem cumpridas e contemplando requisitos mínimo de custos, benefícios, viabilidade, disponibilidade financeira, eficiência e satisfação.
20. Possível comprovar a existência de estudos embrionários sobre a viabilidade de contratação de transporte escolar, para execução de forma indireta, via locação de veículos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada de Análise em Defesa

com ou sem a inclusão de mão de obra (motoristas e monitores). O referido documento alberga a estimativa de quantidades de escolas, alunos e distância percorrida por quilometro, para se estimar o preço de contratação.

21. Também possível evidenciar o plano de ação de transporte escolar do município de cumprimento no corrente ano.

22. **Resultado da avaliação:** determinação cumprida.

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

23. Para a presente questão, a defesa (id. 862756) informa a publicação do Decreto municipal n. 35/2020 (norma anexa à defesa).

24. Em análise do referido instrumento normativo vislumbra-se que seu objetivo é regulamentar o serviço de transporte escolar no âmbito no município de Novo Horizonte do Oeste/RO, portanto cumprindo a determinação.

25. **Resultado da avaliação:** determinação cumprida.

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

26. Para a presente inconformidade, a defesa (id. 862756) informa a implantação de sistema eletrônico individualizado, via cartão eletrônico de identificação de veículo, com a identificação do veículo e nome do servidor cadastrado para o abastecimento e manutenção, conforme *print* da tela do sistema.

27. Apesar da dificuldade de visualização do *print* (figura) apresentada pelos jurisdicionados, com relação ao registro de cada solicitação individual, é possível identificar que se trata de sistema de controle de combustíveis e frota, onde as solicitações de consumo são *on-line*.

28. **Resultado da avaliação:** determinação cumprida.

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada de Análise em Defesa

29. Para a presente questão, a defesa (id. 862756) remete ao instrumento normativo, Decreto municipal n. 35/2020 (norma anexa à defesa), que efetivou o cumprimento do item I, 4.1.3. Notícia que as diretrizes estão a partir do art. 27 e seguintes.

30. Em análise a referida norma, é possível observar capítulo específico com o título: Capítulo XII – Das diretrizes para contratação de transporte escolar, com regras básicas e conteúdo adequado, do art. 27 a 31.

31. **Resultado da avaliação:** determinação cumprida.

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

32. A defesa (id. 862756) informa a elaboração de relatório de auditoria do transporte de alunos na rede pública de ensino (documento anexo à defesa), com o objetivo de analisar a estrutura física e pessoal e os procedimentos, com intuito de mensurar as ações. Notícia que este trabalho constatou o resultado satisfatório por parte de 80% (oitenta por cento) de alunos. Como também, a existência de regras de higienização Decreto municipal n. 35/2020.

33. Não há como negar que medidas foram tomadas, o citado relatório de auditoria municipal é datado de 16/1/2019, muito embora não haja questão específica sobre higienização dos ônibus, há questionamento sobre as boas condições dos ônibus, o que pode ser considerado como suficiente a aprovação de 80% (oitenta por cento), acerca deste aspecto, mas não com relação a uma boa higiene do ônibus.

34. Também, se localizam regras sobre o bom estado de conservação dos veículos de transporte, bem como a necessidade de inspeção semestralmente, conforme art. 16 e 18, do Decreto municipal n. 35/2020., as quais também não demonstram situações de limpeza e higienização, como lavagem corriqueira do veículo ou outras atividades.

35. **Resultado da avaliação:** determinação não cumprida.

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

36. A defesa (id. 862756) confessa a necessidade de contratação de monitores, situação que informa estar inclusa do plano de ação do transporte escolar (documento anexo a defesa).

37. Considerando-se que os monitores ainda não foram contratados, conforme revelado na defesa, chega-se à conclusão que a irregularidade, ainda está pendente de cumprimento.

38. **Resultado da avaliação:** determinação não cumprida.

3.2.7. (Item I, 4.2.2). Adquirir/implemente sistema (software) para auxiliar no gerenciamento do serviço de transporte escolar, em especial, quanto ao



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada de Análise em Defesa

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).

39. A defesa (id. 862756) aponta adesão ao projeto VIA ESCOLAR oferecido pela AROM (documento anexo a defesa). Sugerem a adesão a este projeto, serviria para atender ao cumprimento satisfatório da determinação.

40. Embora isto, não se demonstra como ocorre na prática esse acompanhamento e fiscalização dos transportes escolar por meio de sistema de monitoramento de GPS. Não há como comprovar a existência de controle diário, nem como ele é realizado.

41. **Resultado da avaliação:** determinação não cumprida.

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

42. Mais uma vez a defesa (id. 862756) informa que o plano de ação do transporte escolar (documento anexo a defesa), serviria para programação de capacitação continuada dos servidores que exercem as atividades de coordenação e de fiscalização.

43. Do referido documento a cláusula que cita informação sobre capacitação é a seguinte:

Instituir, capacitar e acompanhar os 21 (vinte e um) amigos voluntários que atuação como auxiliares de transporte escolar.

44. Não é possível analisar a realização de qualquer curso de aperfeiçoamento ou uma previsão de cursos que serão ministrados futuramente. Os jurisdicionados não apresentam informações sobre capacitações realizadas ou por realizar. A situação evidenciada é muito vaga, pois levantam as seguintes questões: quais cursos foram realizados? Quem os realizou? Quem os disponibiliza? Quando serão disponibiliza? Qual a programação de cursos e capacitações? Quais já foram realizados?

45. O intuito da questão de auditoria é evidenciar a situação existentes e instigar rotinas e planejamentos para que os servidores exercem as atividades de coordenação e de fiscalização da ação de apoio ao transporte escolar, sejam continuamente, capacitados.

46. **Resultado da avaliação:** determinação não cumprida.

3.2.9. (Item I, 4.3) Determinar à Administração do Município de Novo Horizonte do Oeste, com fundamento no art. 42 da Lei Complementar nº 154/1996 c/c art. 62, inciso II, do RI TCE-RO, que determine ao Controlador Municipal do Município que acompanhe e informe as medidas adotadas pela Administração quanto às determinações deste Relatório, manifestando-se quanto ao atendimento ou não das determinações pela Administração, por meio de Relatórios a serem encaminhados na mesma data dos Relatórios Quadrimestrais do Controle Interno, o relatório de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada de Análise em Defesa

acompanhamento deve conter no mínimo os seguintes requisitos: Descrição da determinação/recomendação ações realizadas/a realizar, status da determinação/recomendação (Não iniciada, Em andamento, Não atendida e Atendida).

47. A defesa (id. 862756) informa que o art. 50, do Decreto municipal n. 35/2020 (norma anexa à defesa) efetivou o cumprimento da determinação.

48. O referido instrumento normativo é datado de 17/2/2020, cujo citado artigo restringe-se a repetir a determinação apontada objeto desta análise.

49. Sobre o assunto, não há nos presentes autos, comprovação da menção em quaisquer relatórios até o presente momento, sobre o informações e medidas tomadas pela Administração quanto as determinações objeto de apontamento técnico, desde a época da auditoria realizada por esta e. Corte, em ido de novembro de 2016 (relatório técnico id 427535), considera-se a permanência da irregularidade.

50. Com isso, buscou-se consultar os relatórios anexos às prestações de contas anuais do poder executivo municipal, processo n. 1.157/2019 (controle interno – processo 481/18 – relatórios ids. 624211, 676698 e 718044), que trata da prestação de contas exercício 2018; processo n. 1.790/2018 (controle interno – processo 7.071/17 – relatórios ids. 450083, 592531 e 592535), referente ao exercício 2017, e, com relação ao exercício 2019, o Controle interno apresentou relatório no documento n. 8101/19. Em análise dos relatórios e em consideração ao determinado no acórdão APL-TC 87/2017, não foi possível localizar qualquer menção em relação ao andamento e cumprimento das determinações aos gestores.

51. Neste sentido, resta considerar a permanência da irregularidade.

52. **Resultado da avaliação:** determinação não cumprida.

3.3. Da justificativa quanto às infringências apontadas no item A2 do relatório inicial (ID 807469).

53. Como já relatado acima, a equipe de auditoria, além de monitorar as determinações que haviam sido feitas no acórdão, aproveitou a visita técnica para fazer a avaliação de outras questões que têm correlação com o escopo original da fiscalização.

54. O grau de atendimento dessas outras questões, apesar de não poder embasar qualquer sanção ao gestor (pois não houve determinação expressa do órgão julgador do Tribunal), é capaz de demonstrar o resultado prático da fiscalização.

55. Por este motivo, passa-se a registrar as impropriedades verificadas e os argumentos trazidos pelos gestores para justificá-las.

56. Eis a descrição das impropriedades:

a) Sem monitores para acompanhamento dos itinerários realizados pela frota própria (5 veículos);

b) Condutores e monitores sem identificação por meio de uniforme e crachá (90%);



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada de Análise em Defesa

- c) Inexistência de rotas/itinerários a ser realizado (100%);
 - d) Ausência de relação de cada aluno transportado, contendo nome, data de nascimento, telefone, nome dos responsáveis e endereço (100%);
 - e) Condição inadequada dos assentos (40%, 4 veículos);
 - f) Condições inadequadas de higienização (as condições inadequadas de higienização dos veículos foram constatadas por 50% dos alunos pesquisados).
57. Os jurisdicionados não fazem qualquer menção em sua defesa (id. 862756), sobre as evidências encontradas, para que se pudesse tecer consideração.
58. Assim, não é possível reconhecer a solução de tais questões.
59. Por este motivo, considera-se a permanência de todas as impropriedades narradas. Remete-se a análise e conclusões técnicas sobre as citadas evidências expostas no relatório técnico (id. 837640).
60. Em que pese isto, como já dito acima, essas questões apenas podem ser usadas para medir os benefícios da fiscalização, sem gerar qualquer consequência aos gestores, uma vez que não foram objeto de verificação naquele primeiro momento (em que houve decisão do Tribunal).

3.4. Do projeto Ir e Vir, da Associação Rondoniense de Municípios - AROM.

61. Recentemente, chegou ao conhecimento deste corpo técnico a notícia de que a Associação Rondoniense de Municípios – AROM, em conjunto com o Governo do Estado, desenvolveu um aplicativo que supre uma parcela das determinações feitas no acórdão (conforme noticiado em <http://arom.org.br/projeto-ir-e-vir/>, acesso em 25/1/2020, às 18h09min).
62. O Município de Novo Horizonte do Oeste/RO celebrou convênio para aderir ao programa, como se comprova em documento anexo à defesa (id. 837640).

3.5. Dos benefícios obtidos com a fiscalização.

63. Após a análise tanto do processo de auditoria quanto destes autos que trataram do monitoramento, é possível verificar que, após a fiscalização, houve a implementação de várias medidas de controle até então inexistentes no jurisdicionado.
64. Analisando as determinações feitas inicialmente (auditoria de transporte escolar), que ensejou a prolação do Acórdão APL 87/2017 (id 427538), foi possível vislumbrar o cumprimento da maior parte das determinações feitas, evidenciando-se a seguinte situação:

Quadro 1

Determinação	Situação
Determinação 4.1.1	Cumprida



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada de Análise em Defesa

Determinação 4.1.2	Cumprida
Determinação 4.1.3	Cumprida
Determinação 4.1.4	Cumprida
Determinação 4.1.5	Cumprida
Determinação 4.1.6	Cumprida
Determinação 4.1.7	Cumprida
Determinação 4.1.8	Cumprida
Determinação 4.1.9	Cumprida
Determinação 4.1.10	Cumprida
Determinação 4.1.11	Cumprida
Determinação 4.1.12	Cumprida
Determinação 4.1.13	Cumprida
Determinação 4.1.14	Cumprida
Determinação 4.1.15	Não Cumprida
Determinação 4.1.16	Cumprida
Determinação 4.1.17	Cumprida
Determinação 4.1.18	Cumprida
Determinação 4.1.19	Não cumprida
Determinação 4.2.1	Cumprida
Determinação 4.2.2	Não cumprida
Determinação 4.2.3	Não cumprida
Determinação 4.2.2	Cumprida
Determinação 4.2.5	Cumprida
Determinação 4.3	Não cumprida

65. Assim, daquelas determinações feitas, o Município conseguiu cumprir 80%, demonstrando a implementação de razoáveis medidas de controle que, até então, não existiam.

3.6. Dos encaminhamentos propostos.

66. Após a análise das justificativas trazidas nos autos e verificação do cumprimento das determinações feitas na auditoria, é preciso fundamentar os encaminhamentos que serão aqui propostos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada de Análise em Defesa

3.6.1. Da sanção decorrente do descumprimento das determinações feitas pelo acórdão APL-TC 87/2017.

67. Toma-se por base a análise no item 3.2 deste relatório, das 25 (vinte e cinco) determinações cujo descumprimento havia sido verificado na fase inicial do monitoramento, após a concessão de novo prazo ao gestor, verificou-se o seguinte resultado: 5 (cinco) permaneceram descumpridas (itens 4.1.15, 4.1.19, 4.2.2, 4.2.3 e 4.3).

68. Diante da existência de determinações, como regra geral, a consequência a ser verificada nos autos é a aplicação de multa ao gestor que deixa de atender a ordem, nos termos do art. 55, VI, da Lei Orgânica do TCE/RO.

69. No entanto, neste caso, algumas considerações merecem ser feitas, a fim de subsidiar o relator na aferição da razoabilidade da aplicação ou quantificação de multa ao gestor.

70. Conforme se verifica no relatório técnico da auditoria (id 427535), durante a auditoria foram feitas 25 (vinte e cinco) determinações ao gestor.

71. Na fase de monitoramento, verificou-se o descumprimento de 9 (nove) determinações. Porém, após a concessão de novo prazo, agora apenas restaram 5 (cinco) determinações descumpridas.

72. Deste feita, de um total de 25 (vinte e cinco) determinações ao gestor, apenas em 5 (cinco) delas verificou-se algum descumprimento, o que demonstra que houve um grande esforço do jurisdicionado para atender o acórdão proferido por este Tribunal.

73. Ainda, em análise a outros processos que também tratam da mesma matéria (em relação aos outros municípios do Estado), a exemplo dos processos 2594/17, 1972/17, 1968/17, verifica-se que os critérios e as determinações foram praticamente idênticos em todos os municípios do Estado, independe de seu porte ou grau de maturidade institucional.

74. Ocorre que em 2018, foi editada a Lei n. 13.655/2018, que alterou a Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro e, no art. 22², previu o princípio da primazia da realidade. Esse dispositivo foi regulamentado, em âmbito federal, no §1^{o3} do art. 8º do Decreto n. 9.830/2019.

75. Objetivo do dispositivo foi o de tentar “abrandar” a jurisprudência pugnando que o órgão julgador considere não apenas a literalidade das regras que o administrador tenha eventualmente violado, mas também as dificuldades práticas que ele enfrentou e que possam justificar esse descumprimento. Juristas que auxiliaram na elaboração do anteprojeto assim justificaram a nova previsão legal:

² Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

³ §1º Na decisão sobre a regularidade de conduta ou a validade de atos, contratos, ajustes, processos ou normas administrativos, serão consideradas as circunstâncias práticas que impuseram, limitaram ou condicionaram a ação do agente público.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada de Análise em Defesa

“(…) a norma em questão reconhece que os diversos órgãos de cada ente da Federação possuem realidades próprias que não podem ser ignoradas. A realidade de gestor da União evidentemente é distinta da realidade de gestor em um pequeno e remoto município. A gestão pública envolve especificidades que têm de ser consideradas pelo julgador para a produção de decisões justas, corretas.

As condicionantes envolvem considerar (i) os obstáculos e a realidade fática do gestor, (ii) as políticas públicas acaso existentes e (iii) o direito dos administrados envolvidos. Seria pouco razoável admitir que as normas pudessem ser ignoradas ou lidas em descompasso com o contexto fático em que a gestão pública a ela submetida se insere.”⁴

76. Assim, no caso em análise, para se reconhecer o descumprimento e aplicar penalidade ao gestor, é preciso considerar a realidade do Município de Novo Horizonte do Oeste/RO, especialmente em contraposição ao número de determinações feitas.

77. O Município de Novo Horizonte do Oeste/RO tem, segundo último censo feito pelo IBGE⁵, uma população de 10.240, ou seja, trata-se de município de pequeno porte.

78. Ainda, é possível verificar que as determinações feitas a este município são praticamente idênticas àquelas feitas, por exemplo ao Município de Porto Velho, capital do Estado, com maior estrutura (proc. 2594/17).

79. Deste modo, à época, foram exigidas dos menores municípios, as mesmas providências exigidas dos municípios mais bem estruturados do Estado, o que, por certo, dificulta a atuação dos gestores, já que não se pode esperar que municípios tão diferentes tenham condições de promover melhorias de forma idêntica.

80. Por este motivo, diante da situação fática, é possível afirmar que, a despeito do descumprimento de algumas das determinações formuladas no acórdão, diante do porte do município e de seu grau de maturidade, o não atendimento de uma parcela pequena do acórdão não seria motivo razoável para aplicação de multa ao gestor.

81. Portanto, ainda que se tenha verificado o descumprimento parcial do acórdão, este corpo técnico entende não ser razoável a aplicação da multa, prevista no art. 55, VI, da Lei Orgânica do TCE/RO, em aplicação ao princípio da primazia da realidade (art. 22, da LINDB).

82. Caso, porém, assim não entenda o conselheiro relator, este corpo técnico sugere que os presentes argumentos sejam considerados para fim de quantificação da multa a ser eventualmente aplicada.

⁴ < <https://www.conjur.com.br/dl/parecer-juristas-rebatem-criticas.pdf> >

⁵ < <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ro/novo-horizonte-do-oeste/panorama> >, acesso em 25/4/2020, às 18h47min.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada de Análise em Defesa

3.6.2. Da finalização e arquivamento do processo.

83. Para além da questão relativa ao cumprimento das determinações e aplicação (ou não) de sanções aos agentes públicos, é preciso deliberar quanto à necessidade de providências quanto às determinações não atendidas.

84. Como já ressaltado, a presente fiscalização teve início no ano de 2016 e sua finalidade precípua foi realizar um diagnóstico da situação do serviço no Estado, propondo medidas para implementação de controles mínimos acerca da matéria (já que havia se verificado um verdadeiro caos em relação a isso em quase todos os municípios rondonienses).

85. No caso em análise, foram feitas 25 (vinte e cinco) determinações e, atualmente, após a realização do monitoramento, apenas 5 (cinco) delas não foram integralmente implementadas.

86. É certo que isso não significa dizer que a prestação do serviço esteja sequer próxima do ideal: ainda há muito o que aprimorar nesse serviço, que é relevantíssimo para a sociedade. Entretanto, ao verificar o grau de atendimento das determinações, é possível perceber que a finalidade da auditoria – fomentar a criação de controles mínimos pelo município – foi atendida e, portanto, o objeto da presente auditoria se exauriu.

87. Todo o trabalho realizado na fase inicial e no monitoramento, além de fomentar uma melhora no grau de controle do serviço pelo jurisdicionado, permitiu à SGCE montar um diagnóstico da situação existente em todos os municípios, de forma a planejar novas atividades fiscalizatórias em relação ao assunto, sempre considerando o quanto disposto na Resolução n. 268/2018, que trata do planejamento da SGCE e da programação anual de fiscalizações.

88. Por este motivo, ainda que se verifique o descumprimento de algumas das determinações, houve o exaurimento do objeto da auditoria pela verificação da implementação de controles mínimos em relação ao serviço.

4. CONCLUSÃO

89. Diante da presente análise, conclui-se que remanesce a seguinte infringência:

4.1. De responsabilidade de **Cleiton Adriane Cheregatto**, prefeito municipal, CPF n. 640.307.172-68 e de **Vanilda Monteiro Gomes**, controladora municipal, CPF 421.932.812-20, o descumprimento parcial do acórdão APL-TC 87/2017, em razão do não atendimento das seguintes determinações:

- a) (Item I, 4.1.15). Adote, no prazo de 60 dias contados da notificação, providências com vistas a sanar as falhas apontadas em relação à higienização dos ônibus, principalmente os responsáveis pelos itinerários



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada de Análise em Defesa

das escolhas citadas em atendimento a Constituição Federal, Art. 37, caput (Princípio da eficiência), conforme análise tópico 3.2.5 deste relatório;

- b) (Item I, 4.1.19). Adote, no prazo de 90 dias contados da notificação, providências com vista à inclusão de monitor nos itinerários do transporte escolar da faixa etária entre 04 e 07 anos, conforme análise tópico 3.2.6 deste relatório;
- c) (Item I, 4.2.2). Adquirir/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), conforme análise tópico 3.2.7 deste relatório;
- d) (Item I, 4.2.3). Elabore programa de capacitação continuada para os servidores que exercem as atividades de coordenação e de fiscalização da ação de apoio ao transporte escolar, visando desenvolver as competências necessárias ao bom desempenho das atividades, conforme análise tópico 3.2.8 deste relatório;
- e) (Item I, 4.3) Determinar à Administração do Município de Novo Horizonte do Oeste, com fundamento no art. 42 da Lei Complementar nº 154/1996 c/c art. 62, inciso II, do RI TCE-RO, que determine ao Controlador Municipal do Município que acompanhe e informe as medidas adotadas pela Administração quanto às determinações deste Relatório, manifestando-se quanto ao atendimento ou não das determinações pela Administração, por meio de Relatórios a serem encaminhados na mesma data dos Relatórios Quadrimestrais do Controle Interno, o relatório de acompanhamento deve conter no mínimo os seguintes requisitos: Descrição da determinação/recomendação ações realizadas/a realizar, status da determinação/recomendação (Não iniciada, Em andamento, Não atendida e Atendida), conforme análise tópico 3.2.9 deste relatório.

5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

90. Ante todo o exposto, propõe-se ao relator:
- a) **Reconhecer o cumprimento parcial do acórdão**, em razão do não atendimento das determinações mencionadas na conclusão acima descrita;
 - b) **Deixar de aplicar aos gestores a multa** prevista no art. 55, VI, da Lei Orgânica do TCE/RO, em aplicação ao princípio da primazia da realidade, em razão do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada de Análise em Defesa

baixo grau de descumprimento das determinações em comparação com o porte do município, conforme disposto tópico 3.6.1 deste relatório;

- c) **Determinar o arquivamento** dos autos, em razão do exaurimento do objeto da auditoria, conforme disposto tópico 3.6.2 deste relatório

Porto Velho, 28 de abril de 2020.

Klebson Leonardo de Souza Silva
Auditor de Controle Externo – Cad. 475

SUPERVISIONADO: Rossana Denise Iuliano Alves
Auditora de Controle Externo – Matrícula 543
Coordenadora – Portaria 64/2020

Em, 28 de Abril de 2020



KLEBSON LEONARDO DE SOUZA SILVA
Mat. 475

AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO

Em, 28 de Abril de 2020



ROSSANA DENISE IULIANO ALVES
Mat. 543
**COORDENADOR DA COORDENADORIA
ESPECIALIZADA DE CONTROLE
EXTERNO 8**