



PROCESSO:	02596/2017
UNIDADE:	Prefeitura Municipal de Candeias do Jamari
INTERESSADO:	Tribunal de Contas do Estado de Rondônia
ASSUNTO:	Auditoria – Monitoramento do Transporte Escolar
RESPONSÁVEIS:	Luís Lopes Ikenohuchi Herrera – Prefeito Municipal Nívea Gomes Zanon Ribeiro – Controladora Municipal
VOLUME DE RECURSOS FISCALIZADOS:	R\$ 1.235.372,71
RELATOR:	Conselheiro Francisco Carvalho da Silva

RELATÓRIO DE MONITORAMENTO DE AUDITORIA

1. INTRODUÇÃO

Tratam os autos de monitoramento da auditoria no serviço de transporte escolar ofertado pela Prefeitura de Candeias do Jamari aos alunos da rede pública municipal e estadual, realizado pelo Tribunal no exercício de 2016, Processo nº 04123/16, o qual teve natureza de auditoria de conformidade e compreendia os seguintes eixos: gestão administrativa (estrutura administrativa, ferramentas e práticas de gestão e controles em nível de atividade), processos de contratação (requisitos legais), fiscalização (atividades de controle praticadas) e qualidade dos serviços prestados (condições gerais dos serviços, a exemplo da segurança dos veículos/embarcações).

A referida auditoria resultou no Acórdão APL-TC 00296/2017, o qual contém determinações e recomendações de providências para a Administração adotar em função das deficiências de controles e irregularidades constatadas pelo trabalho de fiscalização.

Após o fim dos prazos estabelecidos no referido Acórdão, a equipe de auditoria realizou diligências a municipalidade para avaliação do cumprimento das determinações e recomendações, além de realizar nova inspeção nos veículos e nova pesquisa de satisfação com os alunos, vide Ofício nº 1/2018/ TCER (ID 842461, p. 63), como parte de um processo de melhoria da gestão.



1.1. Visão Geral do Serviço de Transporte Escolar

A Constituição Federal (art. 208) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n. 9.394/96) obrigam ao poder público proporcionar gratuitamente educação fundamental, bem como lhe impõe oferecer programas voltados ao oferecimento do transporte escolar.

Atualmente a União, os Estados e os Municípios coordenam esforços para oferecer o serviço do transporte escolar, especialmente aos alunos da zona rural, sendo que o Ministério da Educação, por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), executa atualmente dois programas voltados ao transporte de estudantes: o Caminho da Escola e o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE). Esses programas disponibilizam recursos para aquisição de veículos e custeio do serviço (despesas com manutenção, seguro, licenciamento, impostos e pagamento de serviços contratados com terceiros).

Cabe ao município o estabelecimento das regras de utilização do transporte escolar e de definição dos requisitos para a prestação do serviço, conforme as prioridades da comunidade e os recursos disponíveis para os serviços de transporte escolar, os quais devem ser prestados oferecendo aos usuários com a qualidade esperada e com garantia da continuidade dos serviços.

Destacamos, que no município de Candeias do Jamari, o transporte de alunos das escolas rede estadual é executado com parceria entre o Governo do Estado e a Prefeitura, sendo os recursos financeiros que custearão o transporte escolar dos alunos da rede estadual repassados às Prefeituras Municipais, mediante convênios.

Destaca-se, em relação à avaliação realizada no Município, os aspectos dos controles constituídos pela Administração, os quais, em face das situações encontradas, não são adequados e nem suficientes para garantir a adequada prestação de contas e, tampouco, proporcionam segurança razoável de que os recursos do programa de transporte escolar ofertado pelo município estão sendo regularmente aplicados.

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



Operacionalizado na forma própria, o transporte escolar do município conta com uma frota de 13 (treze) veículos e atende 751 (setecentos e cinquenta e um) alunos, distribuídos em 14 escolas.

1.2. Metodologia utilizada

Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP) e com observância ao Manual de Auditoria do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (Resolução nº 177/2015/TCE-RO).

As informações referentes ao cumprimento das determinações e recomendações foram coletadas por meio de reunião com o gestor do transporte escolar, o Controlador Municipal interno e outras pessoas relacionadas à gestão da prestação do serviço, análise documental e observação direta, conforme avaliado no PT2.

Os dados relativos às condições dos serviços ofertados e à satisfação dos usuários foram realizados por meio de observação direta aos veículos e questionários aos alunos, aplicados por amostragem. O critério de seleção da amostra estratificada observou a quantidade de alunos usuários no transporte escolar na escola pesquisada, a quantidade de itinerários, bem como a distribuição geográfica desta no território do município, buscando dar ampla cobertura aos objetos pesquisado.

1.3. Critérios de Auditoria

Os procedimentos foram fundamentados nos critérios estabelecidos na Constituição Federal, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96), Código de Trânsito Brasileiro (Lei nº 9.503/1997), Lei Federal nº 8.666/93, Lei Federal nº 10.520/02, Resolução CONTRAN nº 168-04 e 205-06, Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO e Acórdão APL-TC 0296/2017-DP/SPJ.

1.4. Limitações

Destacam-se entre os fatores de limitação ao desenvolvimento dos trabalhos, entre outros, os seguintes obstáculos: grande extensão territorial dos municípios, elevado número de itinerários do transporte escolar, falta de padronização/uniformidade e curto prazo para realização do planejamento do trabalho e treinamento da equipe.



1.5. Volume de recursos fiscalizados

O volume de recursos fiscalizados corresponde à aplicação dos recursos destinados aos programas de transporte escolar, incluindo os recursos próprios (R\$73.727,64) e os recursos federais (R\$1.161.645,07), nos exercícios de 2017 e 2018, alcançando o montante de R\$1.235.372,71.

1.6. Benefícios estimados

Destacam-se, entre os benefícios estimados desta fiscalização, os relacionados à melhoria na qualidade do serviço, à correção de desvios (irregularidades), à melhoria na estrutura de controle do auditado, ao incremento da eficiência e efetividade da entidade auditada, à expectativa de controle, aos impactos sociais positivos e a instrumentalização do controle social.

2. ACHADOS DE AUDITORIA

A1. Não cumprimento das determinações e recomendações

Situação encontrada:

Na avaliação do cumprimento das determinações e recomendações exaradas pelo Tribunal relativas ao Acórdão APL-TC 0296/2017, Processo nº 4123/2016, restou evidenciado que Administração **não atendeu** nenhuma determinação e recomendação, não apresentando qualquer documento que viabilizasse a comprovação do atendimento das deliberações, mesmo após diversas reiterações formais, por meio dos Ofícios 1/2018, 3/2018 e 4/2018 (ID842461), e informais, no qual solicitamos a documentação necessária para comprovação das determinações e recomendações. Desta forma, consideramos não atendida todas as determinações e recomendações constantes no referido acórdão, a saber:

- a) **Acórdão APL-TC 00296/17, item I, 4.1.1** - Antes da tomada de decisão 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 (Item A1);
- b) **Acórdão APL-TC 00296/17, item I, 4.1.2** - Apresente, no prazo de 12 meses contados da notificação, projeto de lei ao Legislativo com a finalidade de regulamentar a fiscalização de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SGCE
SECRETARIA REGIONAL DE CONTROLE EXTERNO DE PORTO VELHO

trânsito no âmbito da circunscrição do município conforme previsão no Art. 21 e 24 da Lei nº 9.503/1997 (Código de Trânsito Brasileiro) (Item A2);

- c) **Acórdão APL-TC 00296/17, item I, 4.1.3** - Regulate/discipline e estructure, no prazo de 12 meses contados da notificação, a área responsável pela prestação do serviço de transporte escolar do município, contendo no mínimo os seguintes requisitos: políticas institucionais, fluxos operacionais, procedimentos, competências, funções e atribuições dos responsáveis (Item A3);
- d) **Acórdão APL-TC 00296/17, item I, 4.1.4** - Estabeleça, no prazo de 180 dias contados da notificação, em ato apropriado, o planejamento do Transporte Escolar de forma estruturada e de acordo com as diretrizes e políticas definidas pela Administração para aquisição e substituição dos veículos, contemplando o período de curto e longo prazo (Item A5);
- e) **Acórdão APL-TC 00296/17, item I, 4.1.5** - Defina, no prazo de 180 dias contados da notificação, em ato apropriado, as políticas de aquisição e substituição dos veículos e embarcações e rotinas de substituição e manutenção dos equipamentos dos veículos do transporte escolar (pneu, bancos, motores, entre outros equipamentos), em atendimento a Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO, Art. 2º, II; e Art. 3º, III (Controles internos adequados e Princípio da Aderência a Diretrizes e Normas) (Item A6);
- f) **Acórdão APL-TC 00296/17, item I, 4.1.6** - Aprimore, no prazo de 12 meses contados da notificação, o sistema de controle de combustível, incluindo controle da quilometragem rodada dos veículos, para permitir a avaliação, o acompanhamento e a fiscalização dos recursos aplicados no transporte escolar (Item A7);
- g) **Acórdão APL-TC 00296/17, item I, 4.1.7** - Apresente, no prazo de 12 meses 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 dos transportes escolar, faixa etária e requisitos para atendimentos dos alunos, quantidade horas máxima permitida entre o deslocamento da retirada do aluno e a escolar, pontos de retirada dos alunos (requisitos e quantidade máxima de quilômetros entre a residência e o ponto de retirada do aluno) (Item A8);



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SGCE
SECRETARIA REGIONAL DE CONTROLE EXTERNO DE PORTO VELHO

- h) **Acórdão APL-TC 00296/17, item I, 4.1.8** - Institua, no prazo de 90 dias contados da notificação, (a) controle individualizado por meio de livros, fichas ou listagens eletrônicas que permitam a realização do acompanhamento e fiscalização dos veículos, condutores e monitores; (b) rotinas de controle que permitam identificar e manter atualizados os itinerários, a quantidade de quilômetros, os requisitos e quantidade de veículos, a necessidade de monitores e o tipo de pavimentação dentro de cada rota/itinerário; (c) as diretrizes para a realização do acompanhamento e fiscalização do serviço de transporte escolar; d) mantenha relação atualizada dos veículos, condutores e monitores junto à Administração e escolas que atendem o transporte escolar; (e) mantenha nos veículos 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 (f) rotina de controle nas escolas quanto ao acompanhamento e fiscalização do cumprimento do contrato e execução dos itinerários (A9);
- i) **Acórdão APL-TC 00296/17, item I, 4.1.9** - Institua, no prazo de 90 dias contados da notificação, rotinas de manutenção e higienização dos veículos da frota de transporte escolar, em atenção a Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO, Art. 2º, II; e Art. 3º, III (Controles internos adequados e Princípio da Aderência a Diretrizes e Normas) (Item A10);
- j) **Acórdão APL-TC 00296/17, item I, 4.1.10** - Determine, no prazo de 30 dias contados da notificação, a abertura de procedimento administrativo com a finalidade de identificar e responsabilizar os possíveis responsáveis pelo sucateamento dos veículos do transporte escolar (Item A10);
- k) **Acórdão APL-TC 00296/17, item I, 4.1.11** - Realize, no prazo de 90 dias contados da notificação, estudos de viabilidade econômica quanto à manutenção ou substituição da frota de veículos do transporte escolar, em atenção as disposições da Constituição Federal, Art. 37, caput (Princípio da eficiência e economicidade) (Item A10);
- l) **Acórdão APL-TC 00296/17, item I, 4.1.12** - Adote, no prazo de 180 dias contados da notificação, providências com vistas à regularização dos veículos da frota de transporte escolar, em atendimento ao disposto nos artigos 105, I e II; 136, incisos I, II, III, IV, V e VI; 137; e 139 todos do Código Brasileiro de Trânsito (CTB) (Item A10);



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SGCE
SECRETARIA REGIONAL DE CONTROLE EXTERNO DE PORTO VELHO

- m) **Acórdão APL-TC 00296/17, item I, 4.1.13** - Adote, no prazo de 90 dias contados da notificação, providências com vistas a identificação e adequação da quantidade de alunos por itinerário dentro da capacidade máxima permitida do transporte, em atenção ao disposto no Art. 137 do Código de Trânsito Brasileiro (Item A11);
- n) **Acórdão APL-TC 00296/17, item I, 4.1.14** - 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 da legal e assento vago disponível, e afixe cópia do documento no interior dos veículos (Item A12);
- o) **Acórdão APL-TC 00296/17, item I, 4.1.15** - Realize, no prazo de 90 dias contados da notificação, estudos quanto à viabilidade técnica e econômica da contratação direta ou indireta da execução das funções de condutores e monitores na prestação dos serviços de transporte escolar, em atenção as disposições da Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO, Art. 2º, II (Controles internos adequados) (Item A13);
- p) **Acórdão APL-TC 00296/17, item I, 4.1.16** - Adote, no prazo de 60 dias contados da notificação, providências com vista à instituição de rotina de execução das funções de condutores e monitores que possibilite/garanta condições de trabalho adequadas e seguras aos colaboradores, em atenção as disposições da Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO, Art. 2º, II (Controles internos adequados) (Item A13);
- q) **Acórdão APL-TC 00296/17, item I, 4.1.17** - Adote, no prazo de 180 dias contados da notificação, providências com vistas à regularização do exercício das funções de condutores e monitores de Transporte Escolar executados mediante cargos comissionados, com vista ao atendimento das disposições da Constituição Federal, Art. 37, incisos II, V e IX (Item A13);
- r) **Acórdão APL-TC 00296/17, item I, 4.1.18** - Determine à Controlador Municipal 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SGCE
SECRETARIA REGIONAL DE CONTROLE EXTERNO DE PORTO VELHO

os seguintes requisitos: Descrição da determinação/recomendação, ações realizadas/a realizar, status da determinação/recomendação (Não iniciada, Em andamento, Não atendida e Atendida);

- s) **Acórdão APL-TC 00296/17, item II, 4.2.1** - Articule-se com os órgãos responsáveis pelo sistema de fiscalização do trânsito no sentido de intensificar as operações de fiscalização nos veículos do transporte escolar;
- t) **Acórdão APL-TC 00296/17, item II, 4.2.2** - Adquira/implemente sistema (software) para auxiliar no gerenciamento do serviço de transporte escolar, em especial, quanto ao acompanhamento dos transportes escolar por meio de sistema de monitoramento de GPS (identificação de informações geográficas por meio de sistema de referência ligado à Terra, em particular com utilização de geoposicionamento por satélite);
- u) **Acórdão APL-TC 00296/17, item II, 4.2.3** - Rotinas de controle e realização de pesquisa de satisfação entre os usuários com a finalidade de avaliar a qualidade do serviço de transporte escolar e identificar oportunidade de melhorias;
- v) **Acórdão APL-TC 00296/17, item II, 4.2.4** - Promova campanhas de orientação sobre regras de segurança no trânsito destinada aos alunos;

Objetos nos quais o achado foi constatado:

- Controle internos e Processos Administrativos da Secretaria Municipal de Educação.

Critério de Auditoria:

- Acórdão APL-TC 0296/2017; e,

- Parágrafo 1º do artigo 16 e *caput* do art. 18 da Lei Complementar n. 154/96.

Evidências:

- Ofícios de Requisição n. 1, 3 e 4 (ID n. 842461).



Possíveis Causas:

- Negligência e imperícia dos responsáveis.

Possíveis Efeitos:

- Ausência de continuidade e processo de melhoria na gestão (Efeito Real); e,
- Baixa qualidade do serviço (Efeito Real).

Responsáveis:

a) **Nome: Luis Lopes Ikenohuchi Herrera – CPF: 889.050.802-78**

Cargo: Prefeito Municipal

Período de exercício: de 22.3.2019 até 18.3.2019

Conduta: omissão culposa por negligência ao não exigir de seus assessores o efetivo cumprimento das determinações exaradas pelo Tribunal de Contas do Estado de Rondônia - TCERO e não realizar o monitoramento do cumprimento dessas determinações, ou seja, ao abster-se de praticar tempestivamente as ações que lhe competia, adotou uma conduta desprovida de cuidado, cautela e de atenção.

Nexo de causalidade: era razoável de se esperar que o Prefeito Municipal delegasse o cumprimento das determinações exaradas pelo TCERO aos seus subordinados ou exercesse vigilância sobre o subordinado ao qual delegou competência, em vez de deixá-lo totalmente sem supervisão, bem como realizasse o efetivo monitoramento do cumprimento dessas determinações, fato que não ocorreu. Assim, a omissão no dever de supervisionar propiciou a ocorrência do não atendimento das determinações e recomendações.

Culpabilidade: ao abster-se de delegar e monitorar o cumprimento das determinações do TCERO, ou de não ter exercido vigilância sobre o subordinado ao qual delegou competência, o gestor deixou de cumprir as determinações do TCERO e consequentemente não permitiu a melhoria da qualidade do serviço de transporte escolar oferecido pelo município, com a correção dos problemas já identificados pelo TCERO.



b) **Nome: Nivea Gomes Zanon Ribeiro – CPF: 507.947.362-20**

Cargo: Controladora Municipal

Período de exercício: 17.5.2017 até 3.4.2019

Conduta: omissão culposa por negligência em não realizar o monitoramento do cumprimento das determinações exaradas pelo Tribunal de Contas do Estado de Rondônia – TCERO, ou seja, ao abster-se de praticar tempestivamente as ações que lhe competia, adotou uma conduta desprovida de cuidado, cautela e de atenção.

Nexo de causalidade: era razoável de se esperar que a Controladora realizasse o monitoramento do cumprimento das determinações exaradas pelo TCERO e reportasse a situação a alta governança e ao próprio TCERO, fato que não ocorreu. Assim, a omissão no dever de avaliar os controles existentes contribuiu para o não atendimento das determinações e recomendações.

Culpabilidade: ao abster-se de monitorar o cumprimento das determinações do TCERO, a controladora não auxiliou o gestor a cumprir as determinações do TCERO, e consequentemente não permitiu a melhoria da qualidade do serviço de transporte escolar ofertado pelo município, com a correção dos problemas identificados pelo TCERO.

Proposta de Encaminhamento:

- Promover audiência dos responsáveis.

3. CONCLUSÃO

A avaliação do cumprimento do Acórdão APL-TC 0296/2017 demonstrou que a Administração não atendeu os itens 4.1.1, 4.1.2, 4.1.3, 4.1.4, 4.1.5, 4.1.6, 4.1.7, 4.1.8, 4.1.9, 4.1.10, 4.1.11, 4.1.12, 4.1.13, 4.1.14, 4.1.15, 4.1.16, 4.1.17, 4.1.18, 4.2.1, 4.2.2, 4.2.3 e 4.2.4, situação que prejudica a continuidade do processo de melhoria da gestão do serviço de transporte escolar.

Assim, finalizados os procedimentos de auditoria no Município de Candeias do Jamari, os seguintes achados de auditoria foram identificados no trabalho, os quais devem ser esclarecidos pela Administração:



A1. Não cumprimento das determinações e recomendações;

4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto, submetemos os autos ao Excelentíssimo Conselheiro Francisco Carvalho da Silva, propondo:

4.1. Promover Mandado de Audiência do Sr. Luís Lopes Ikenohuchi Herrera – CPF: 889.050.802-78, Prefeito Municipal, com fundamento no inciso III do Art. 12 da Lei Complementar nº 154/1996, pelo Achado de Auditoria A1; e,

4.2. Promover Mandado de Audiência do Sra. Nivea Gomes Zanon Ribeiro – CPF: 507.947.362-20, Controladora Municipal com fundamento no inciso III do Art. 12 da Lei Complementar nº 154/1996, pelo Achado de Auditoria A1.

Porto Velho, 12 de dezembro de 2019.

Respeitosamente,

Ercildo Souza Araújo
Técnico de Controle Externo - Mat. 474
Membro de Equipe

Antenor Rafael Bisconsin
Auditor de Controle Externo - Mat. 452
Coordenador de Auditoria

Supervisão,

Jorge Eurico de Aguiar
Técnico de Controle Externo - Mat. 230
Supervisor de Auditoria

Em, 18 de Dezembro de 2019



Assinado Eletronicamente

Embasamento legal: art. 1º da Lei Federal 11.419/06; art. 58-C da Lei Complementar 799/14 c/c art. 4º da Resolução 165/14 do TCERO.

JORGE EURICO DE AGUIAR
Mat. 230
TÉCNICO DE CONTROLE EXTERNO
ASSESSOR TÉCNICO

Em, 18 de Dezembro de 2019



Assinado Eletronicamente

Embasamento legal: art. 1º da Lei Federal 11.419/06; art. 58-C da Lei Complementar 799/14 c/c art. 4º da Resolução 165/14 do TCERO.

ANTENOR RAFAEL BISCONSIN
Mat. 452
AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO