



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Análise de Defesa

PROCESSO:	02349/2017
UNIDADE JURISDICIONADA:	Poder executivo do município de Espigão D'Oeste-RO
INTERESSADO:	Tribunal de Contas do Estado de Rondônia
SUBCATEGORIA:	Fiscalização de Atos e Contratos
ASSUNTO:	Monitoramento do cumprimento das determinações e recomendações – serviço de transporte escolar Acórdão APL-TC 0253/2017, referente ao Processo n. 04101/2016
RESPONSÁVEIS:	Nilton Caetano de Souza , CPF n. 090.556.652-15 - Prefeito Municipal e Ronaldo Beserra da Silva , CPF n. 396.528.314-68 – Controlador Municipal
VOLUME DE RECURSOS FISCALIZADOS:	R\$7.256.335,72
RELATOR:	Conselheiro Edilson de Sousa Silva

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 Espigão D'Oeste-RO¹.

2. Inicialmente, a fiscalização foi materializada nos autos n. 04101/2016, culminando na prolação do Acórdão n. APL-TC 0253/2017 (ID 461132), no qual foram feitas inúmeras determinações e recomendações ao gestor municipal, 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, cuja finalidade é a realização do monitoramento da decisão proferida.

2. HISTÓRICO DO PROCESSO

4. Após a autuação deste processo de monitoramento, a equipe técnica da Secretaria Geral de Controle Externo (SGCE/TCE-RO) empreendeu nova visita ao município

¹ A presente análise se apropriou de modelo trazido nos autos do Processo n. 1197/17-TCE-RO, de autoria da auditora de controle externo Rossana Denise Iuliano Alves, matrícula 543.



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

auditado, a fim de verificar o grau de cumprimento das determinações e recomendações do Tribunal.

5. Com isso, foi elaborado o relatório constante no ID 850369, no qual se verificou o descumprimento da decisão, além de identificar a existência de outras falhas relevantes e relativas à prestação do serviço de transporte escolar.

6. Após a materialização de relatório técnico, os autos foram remetidos ao relator, o qual mediante a decisão monocrática DM 0009/2020-GCESS (ID 853880) 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. Assim, foram promovidos os atos de comunicação processual acima mencionados.

8. Após a apresentação das primeiras justificativas, a unidade técnica realizou despacho (ID 871929), a partir do qual o relator (DM 0046/2020-GCESS/TCE-RO, ID 872795) determinou o encaminhamento de ofícios aos jurisdicionados para que prestassem informações sobre o efetivo uso de aplicativo² relacionado ao transporte escolar, disponibilizado pela AROM – Associação Rondoniense de Municípios.

9. Nessa sequência, após o envio dos Ofícios n. 0491 e 0492/20/DP-SPJ (IDs 881942 e 881943), vieram aos autos novas manifestações dos jurisdicionados (IDs 937981 e 959123), as quais seguem apreciadas no subitem 4.2.1. da presente análise técnica.

10. Em virtude disso, os autos vieram ao corpo técnico para análise das justificativas, conforme inciso IV da DM 0009/2020-GCESS³.

3. ANÁLISE TÉCNICA

11. 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 Espigão D'Oeste.

12. No relatório inicial de monitoramento (ID 850369), foram feitas considerações teóricas, jurídicas e técnicas, acerca do serviço e do procedimento de auditoria, razão porque, nesta oportunidade, a análise limita-se a aos achados iniciais, ante a faculdade do responsável em apresentar suas razões de justificativa acerca dessas mesmas impropriedades apontadas inicialmente.

13. Dessa forma, esclarece-se a forma como foi estruturado o presente monitoramento, a fim de facilitar a compreensão dos demais atores processuais.

² O nome de referido aplicativo disponibilizado pela Associação Rondoniense de Municípios – AROM é “Via escolar” e trata-se uma solução tecnológica aplicável ao serviço de transporte escolar.

³ **IV – SOBRESTEM-SE** os autos no Departamento do Pleno enquanto decorre o prazo para apresentação de razões de justificativas, depois, com ou sem manifestação dos interessados, fato que deverá ser certificado nos autos, remetam-se os autos, *incontinenti*, à Secretária-Geral de Controle Externo, para que se manifeste na forma regimental, encaminhando-se o processo, após a regular análise, ao *Parquet* de Contas, para a pertinente manifestação, consoante vaticina o Regimento Interno deste Sodalício;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Análise de Defesa

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

14. Ao analisar a documentação que instruiu os autos e o relatório inicial do monitoramento, percebe-se a análise de 3 (três) questões distintas pela equipe de auditoria:

15. A primeira (A1), tratou especificamente das determinações e recomendações do Acórdão APL-TC 0253/2017, relatando aquelas que foram descumpridas pelo jurisdicionado; a segunda (A2), relatou novas inconsistências verificadas naquela visita técnica, as quais tinham correlação com pontos apreciados durante a auditoria inicial; e a terceira (A3), indícios de itinerários com superlotação.

16. As questões suscitadas pelo corpo técnico nos itens A2 e A3 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.

17. Isso significa dizer que aquelas questões descritas no item A2 e A3 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 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).

18. Por este motivo, a análise a ser feita nesta oportunidade tratará, num primeiro momento, das determinações objeto dos mandados de audiência dos responsáveis, relatadas no item A1 do relatório inicial, inclusive para fins de responsabilização do gestor e, num segundo momento, das questões ventiladas nos itens A2 e A3, 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.

19. Segundo consta no relatório de monitoramento de auditoria, algumas das determinações feitas no acórdão haviam sido cumpridas (ID 850369).

20. A DM 0009/2020-GCESS (ID 853880) concedeu o prazo legal de 15 (quinze) dias para a apresentação das razões de justificativa por parte dos responsáveis, os quais se manifestaram tempestivamente acerca das determinações, conforme certidão de ID 871705.

21. Passa-se, então, a relatar as determinações e recomendações tidas por descumpridas na DM 0009/2020-GCESS (ID 853880), de acordo com a análise do relatório de monitoramento de auditoria (ID 850369) e a correspondente defesa (IDs 871339, 937981 e 959123), adiante:

a) 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; disponibilidade financeira;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Análise de Defesa

22. A defesa afirmou que planilha de composição de custos para o transporte escolar 2020, os projetos básicos de convênio com o Governo do Estado de Rondônia e de contratação de empresa de locação, assim como a declaração do sr. secretário municipal de educação comprovam o atendimento da presente determinação (fl. 2, ID 871339).

23. Porém, referida planilha contém apenas as informações referentes ao tipo de veículo, descrição do itinerário, tipo da frota (locada ou própria), tipo e capacidade do veículo, quantidade de dias letivos, tipo de via (pavimentada ou não), classificação do aluno por nível de ensino, se a rota possui serviço de monitoria e ente responsável (ID 871339, fl. 22).

24. As demais alegações também não foram suportadas com provas capaz de atender à determinação em apreço.

25. Assim, o teor de referida planilha não contempla o teor da determinação acerca dos estudos preliminares que fundamente adequadamente a escolha da administração, quanto aos custos, viabilidade de execução, disponibilidade financeira.

26. Desse modo, a determinação não foi cumprida.

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

b) 4.1.2. Apresente no termo de referência/Projeto básico/Edital todos elementos/requisitos do objeto necessários a adequada formulação das propostas do serviço de transporte escolar, em especial, os mapas com as rotas/itinerários, contendo no mínimo: por itinerário, a quantidade de quilômetros, os requisitos dos veículos, estimativa da quantidade de alunos por turno e por itinerário, a necessidade de monitores e o tipo de pavimentação, horário de início e de término e requisitos dos veículos (capacidade, idade máxima, necessidades especiais e outros);

28. Acerca dessa determinação, os responsáveis apresentaram cópia de projeto básico do exercício de 2020 (ID 871339, fl. 42/142 e ID 937981), no qual estão contidas fichas para avaliação do transporte escolar, para identificação do aluno usuário do transporte escolar e controle de frequência dos ônibus da frota contratada (ID 871339, fl. 27/32).

29. Apresentaram ainda relação de veículos escolares da frota própria, mapas com as rotas/itinerários com sua quantidade de quilômetros, os requisitos dos veículos, estimativa da quantidade de alunos por turno e por itinerário, a necessidade de monitores e o tipo de pavimentação, horário de início e de término e requisitos dos veículos (capacidade, idade máxima, necessidades especiais e outros), ID 871339, fl. 56.

30. Nesse norte, verifica-se que a determinação foi cumprida.

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

c) 4.1.3. Elabore planilha de composição de custos para aferição do valor de referência dos serviços de transporte escolar, contendo no mínimo os seguintes requisitos: os custos diretos e indiretos (Tipo e idade dos veículos, depreciação, manutenção, remuneração do investimento, combustível, pessoal e encargos, taxas, tributos entre outros), conforme as disposições do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Análise de Defesa

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

32. Acerca dessa determinação, a defesa juntou planilha contendo: itinerários, previsão de existência ou não de frota própria para cumprir o itinerário, o modelo do veículo (van, micro-ônibus ou ônibus), a quantidade de veículos por rota, a capacidade de passageiros para cada veículo, a quantidade de dias letivos, a estrutura da pavimentação das rotas, a quantidade de alunos por itinerário (municipais e estaduais), bem como a existência ou não de monitores.

33. De fato, a alegação da defesa está devidamente contida e comprovada nos autos. Porém, não é disso que se trata a determinação.

34. A determinação foi para a apresentação de planilha de custo. Tal planilha de custo deveria conter pelo menos itens básicos como os indicados: custos diretos e indiretos (Tipo e idade dos veículos, depreciação, manutenção, remuneração do investimento, combustível, pessoal e encargos, taxas, tributos entre outros).

35. Esses itens não estão presentes na planilha tida por composição de custos pelos jurisdicionados.

36. Desse modo, a determinação não foi cumprida.

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

d) 4.1.4. Apresente no Edital 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 nº 168/04 e 205/06;

38. A defesa apontou que para o exercício de 2020 ainda não foi lançado edital de licitação, porém, a minuta de termo de referência foi apresentada por ocasião da manifestação dos jurisdicionados, contendo as exigências determinadas quanto aos condutores e monitores de transporte escolar (ID 871339, 64/65).

39. Nesse norte, verifica-se que a determinação foi cumprida.

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

e) 4.1.5. Providências com vistas a incluir no edital de seleção da proposta de transporte escolar previsão de que o valor unitário do quilômetro do item das propostas deve ser apresentado sem inclusão de qualquer encargo financeiro ou previsão inflacionária e que esteja incluindo, além do lucro, todas as despesas resultantes de impostos, taxas, tributos e demais encargos, assim como todas as despesas diretas ou indiretas relacionadas com a integral execução do objeto, visando atender as disposições do artigo 7º, § 7º, da Lei Federal nº 8.666/93;

41. A defesa mencionou que esta previsão se encontra inserida no item “3.22.1”, do Projeto Básico da frota a ser contratada pela Prefeitura Municipal de Espigão do Oeste.

42. De fato, o cumprimento desta determinação foi comprovado, conforme alegado (ID 871339, fl. 97/98).



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

43. Assim, restou atendida a presente determinação.

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

f) 4.1.19. Regulamente/discipline e estruture a área responsável pela prestação do serviço de transporte escolar do município, contendo no mínimo os seguintes requisitos: políticas institucionais, fluxos operacionais, procedimentos, competências, funções e atribuições dos responsáveis, em atendimento as disposições da Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO, Art. 2º, II; e Art. 3º, I, III e IV (Controles internos adequados, Segregação de função; e Princípio da Aderência a Diretrizes e Normas);

45. A defesa arguiu que a Lei Municipal n. 2.146, de 23 de abril de 2019, instituiu o serviço público municipal de transporte escolar no município de Espigão D'Oeste, criou a Comissão Municipal de Transporte Escolar e deu outras providências.

46. Aduziu que as políticas institucionais, fluxos operacionais, procedimentos, competências, funções e atribuições dos responsáveis estão pinceladas em referida lei.

47. Conforme se vê, referida lei contempla os quesitos acima determinados e, por tal motivo a determinação deve ser reconhecida como cumprida⁴.

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

g) 4.1.20. Adote providências com vista a inclusão/exigência de monitor nos itinerários do transporte do transporte escolar da faixa etária entre 04 e 07 anos;

49. A defesa pontuou que embora não tenha lançado edital de licitação no exercício de 2020, a minuta de projeto básico confeccionada contém exigência de monitores e, assim que liberado o retorno das aulas presenciais, tal exigência será replicada no respectivo edital.

50. Esta previsão se encontra inserida nos itens 3.5., 3.21, 3.7 e 4., do Projeto Básico (ID 871339).

51. Assim, há previsão para o atendimento da presente determinação.

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

h) 4.1.24. Estabeleça em ato apropriado as diretrizes para o atendimento das demandas de contratação do transporte escolar;

53. A presente determinação encontra seu cumprimento no teor dos artigos 29 a 36 da mencionada Lei Municipal n. 2.146/2019, instituidora do serviço público municipal de transporte escolar no município de Espigão D'Oeste.

54. Esses artigos de lei tratam da contratação de empresas para a prestação do serviço público municipal de transporte escolar, indicando o cumprimento da determinação.

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

⁴ Disponível em: <<http://www.tce.ro.gov.br/sigaplegislacao/Norma/Detalhe?idMunicipio=19&idItem=123795>>.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Análise de Defesa

i) 4.1.28. Constitua 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;

56. A defesa comprovou a criação de planilhas para preenchimento diário de informações referentes ao tipo de veículo, descrição do itinerário, tipo da frota (locada ou própria), tipo e capacidade do veículo, quantidade de dias letivos, tipo de via (pavimentada ou não), classificação do aluno por nível de ensino, se a rota possui serviço de monitoria e ente responsável (ID 871339, fl. 22).

57. Nesses termos, entende-se por atendida a exigência de rotina de controle que permita 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.

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

j) 4.1.29. Constitua 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;

59. A defesa comprovou a criação de rotinas de controle para 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, conforme previsão da realização dessa avaliação no termo de referência (ID 871339, fls. 51 e 93) e ficha para avaliação do transporte escolar, ID 871339, fl. 27.

60. Assim, restou cumprida da determinação.

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

k) 4.1.31. Providencie com vistas definir planejamento/política para redução da idade média dos veículos de atendimento do transporte escolar;

62. A defesa mencionou que o tempo máximo de fabricação dos veículos do Serviço Público Municipal de Transporte Escolar é de 20 (vinte) anos e que o controle por utilização será anual.

63. Essas alegações da defesa se referem apenas à idade máxima de uso dos veículos, fixada de 20 (vinte) anos de sua fabricação (ID 871339, fl. 3).

64. Porém isso não aponta para o cumprimento da determinação.

65. Ressalte-se que esse prazo está além daquele visto para outro município do Estado de Rondônia: na faixa de 12 a 16 anos.

66. Aliás, embora a Lei n. 1.571, de 13 de janeiro de 2006, DOE N. 434, de 13 de janeiro de 2006 (dispõe sobre tempo máximo de uso para veículos de transporte escolar no Estado de Rondônia⁵) preveja o limite de 12 anos para veículos destinados ao serviço de transporte escolar na zona urbana e 20 para a zona rural, observa-se que as condições de

⁵ Disponível em: <<http://ditel.casacivil.ro.gov.br/COTEL/Livros/detalhes.aspx?coddoc=2322>>.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Análise de Defesa

tráfego das vias rurais melhoraram de lá para cá, tanto que grande parte dos municípios de Rondônia já adota prazo máximo inferior a 20 anos.

67. Assim, o município deixou de cumprir o quanto determinado.

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

l) 4.2.1. Adquirir/implantar sistema (software) para auxiliar no gerenciamento do serviço de transporte escolar, em especial, quanto ao acompanhamento dos transportes escolares 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);

69. Como já dito, incidentalmente à determinação acima, a (DM 0046/2020-GCESS/TCE-RO, ID 872795), também determinou a audiência dos atuais prefeito e controlador-geral, para que no prazo de 15 (quinze) dias, apresentassem informações acerca de eventual utilização do aplicativo disponibilizado pela AROM, indicando, ainda, quais funcionalidades do aplicativo teriam correlação com as determinações exaradas no Acórdão APL-TC 00253/2017.

70. A defesa comprovou que o Município firmou convênio em para utilização do aplicativo “Via Escolar” a partir do início do ano letivo de 2020.

71. Na resposta também disseram que o aplicativo ainda não está sendo utilizado por conta da pandemia de coronavírus.

72. Para tanto, juntaram termo de adesão e responsabilidade de uso e avaliação, assinado em 17.6.2020 junto à Associação Rondoniense dos Municípios – AROM (ID 937981, fl. 9).

73. Acerca das funcionalidades do programa, a defesa pontuou que a ferramenta, possibilita ao aluno a possibilidade de fiscalizar, avaliar e aferir o funcionamento do transporte escolar, confirmando o nome do motorista, do monitor, a placa do veículo, informar as condições de limpeza e qualidade do transporte.

74. Dessa sorte, é possível manifestar o entendimento pelo cumprimento da recomendação.

75. **Resultado da avaliação:** recomendação cumprida.

m) 4.3. Determinar à Administração do Município de Espigão do Oeste, com fundamento no art. 42 da Lei Complementar nº 154/1996 c/c art. 62, inciso II, do RITCE-RO, que determine ao 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;

76. Acerca dessa determinação, o próprio controlador interno compareceu aos autos e afirmou que o Controle Interno realizou inspeção de transporte escolar, com objetivo de apurar reclamação dos pais de alunos sobre o estado de conservação do ônibus que fazia o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Análise de Defesa

transporte dos alunos no dia 7.3.2017, no trecho compreendido ao setor Kapa 80/Escola Brás Cubas.

77. Afirmou ainda o controlador, que o resultado da auditoria realizada foi parte integrante do Relatório Quadrimestral referente ao 1º Quadrimestre de 2017, o qual teria sido protocolizado nesta egrégia Corte de Contas em 30.5.2017 (Secretaria Regional do TCE/RO em Vilhena), sob o protocolo n. 06822/17.

78. Disse mais o diligente controlador:

2) No exercício de 2018 o Controle Interno acompanhou a vistoria de todos os veículos que efetuam o transporte escolar, tanto da frota própria, como da frota terceirizada, onde ficou evidenciado que todos os veículos estavam com os equipamentos de segurança obrigatório; estado de conservação bom e/ou ótimo, bem como, documentação dos veículos e dos motoristas todos em dias.

Esclarecemos que a inspeção dos veículos foi parte integrante do Relatório Quadrimestral referente ao 2º Quadrimestre de 2018, o qual foi protocolado nesta Egrégia Corte de Contas no dia 28/09/2018 (Secretaria Regional do TCE/RO em Vilhena), sob o protocolo nº 10254/18.

79. A presente determinação era para que o prefeito repassasse a determinação ao responsável pelo controle interno, para que esse acompanhasse e informasse as medidas adotadas pela Administração quanto às determinações em tela.

80. Pelo que se mostra – como a defesa foi apresentada em conjunto pelos 2 (dois) responsáveis – subentende-se que a determinação tenha sido repassada pelo prefeito ao controlador.

81. Essa informação é confirmada pelo próprio controle interno, mediante a presente manifestação em análise.

82. Por este motivo, verifica-se que a determinação dirigida ao prefeito em relação ao controlador foi cumprida.

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

3.3. Dos descumprimentos das recomendações e determinações apontadas nos tópicos A2 e A3 do relatório técnico de monitoramento (ID 850369) e DM 0009/2020-GCESS (ID 853880).

84. Nos itens A2 e A3 foram verificadas novas inconsistências pela equipe de monitoramento, como segue:

A2. Veículos sem requisitos obrigatórios de segurança e em condições inadequadas de conservação e higiene.

Situação encontrada: Verificou-se em observação direta a existência de veículos da frota própria e terceirizada sem requisitos obrigatórios de segurança e condições inadequadas de conservação e higiene, tais como: a) Sem monitores para acompanhamento dos itinerários realizados pela frota própria (10 veículos vistoriados); b) Condutores e monitores sem identificação por meio de uniforme e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Análise de Defesa

crachá (80%); 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%);

A3. Indícios de itinerários com superlotação nos veículos escolares.

Situação encontrada: Os veículos escolares devem possuir cintos de segurança em número igual ao da lotação, conforme determina o artigo 136, inciso VI, do CTB. Isto indica que só é permitida a condução de alunos sentados. Já o artigo 137 do CTB proíbe, por veículo escolar, o transporte de estudantes em número superior ao número de assentos. Constatou-se a ocorrência de superlotação (transporte de alunos acima da capacidade autorizada dos veículos) na realização dos itinerários, a situação foi evidenciada na aplicação dos questionários com os alunos e por meio da observação direta. Segundo o questionário aplicados aos alunos, 65% afirmaram que alguns alunos percorrem pequenos ou longos trechos do itinerário em pé e PT06 em a capacidade do veículo (Placa CZB9513) é de 21 passageiros, sendo transportado 25 alunos no turno vespertino e veículo (Placa CZB9516) em que a capacidade é de 20 passageiros e é transportando 28 alunos no turno matutino.

85. Acerca desses achados, os responsáveis juntaram comprovante de que a procuradoria-geral do município instou o setor responsável pelo setor de transporte escolar do município.

86. Em resposta, o diretor de transportes afirmou que atualmente todos os veículos do transporte escolar possuem os itens obrigatórios de segurança em bom estado de uso e conservação. Os veículos passam por vistoria pelo DETRAN a cada 06 meses e o departamento de Transporte Escolar mantém em dia a manutenção, repondo peças e itens de segurança sempre que apresentam necessidade de substituição.

87. Quanto à limpeza e higiene, os ônibus passariam pelo lavador na ocasião das vistorias e, no decorrer dos períodos entre vistorias, eram mantidos limpos pelo motorista responsável pelo veículo.

88. Quanto aos indícios de itinerários com superlotação nos veículos escolares, foi afirmado que os motoristas são orientados a não permitir a entrada de alunos acima do limite máximo permitido por veículo. O quantitativo de poltronas nos ônibus escolares era suficiente para o atendimento de todos os alunos. Juntou relatório fotográfico dos veículos, comprovando sua situação atual.

89. Assim, fica comprovada a solução dos achados.

90. **Resultado da avaliação:** infringências solucionadas.

3.4. Dos resultados obtidos com a fiscalização.

91. Após a análise destes autos que tratam do monitoramento, é possível verificar que após a fiscalização, houve a implantação de apenas 2 (duas) medidas de controle dentre aquelas determinadas (ID 853880), evidenciando-se a seguinte situação:

Quadro 1 – Da situação das determinações.

Determinação	Situação
Determinação 4.1.1	Não cumprida



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Análise de Defesa

Determinação 4.1.2	Cumprida
Determinação 4.1.3	Não 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	Cumprida
Determinação 4.1.16	Cumprida
Determinação 4.1.17	Cumprida
Determinação 4.1.18	Cumprida
Determinação 4.1.19	Cumprida
Determinação 4.1.20	Cumprida
Determinação 4.1.21	Cumprida
Determinação 4.1.22	Cumprida
Determinação 4.1.23	Cumprida
Determinação 4.1.24	Cumprida
Determinação 4.1.25	Cumprida
Determinação 4.1.26	Cumprida
Determinação 4.1.27	Cumprida
Determinação 4.1.28	Cumprida
Determinação 4.1.29	Cumprida
Determinação 4.1.30	Cumprida
Determinação 4.1.31	Não cumprida
Determinação 4.2.1	Cumprida
Determinação 4.3	Cumprida

Fonte: os presentes autos.

92. Assim, das determinações e recomendações, o Município conseguiu cumprir 91% (noventa e um)⁶, ou seja, quase a totalidade delas, demonstrando que implantou razoáveis medidas de controle do serviço de transporte escolar.

⁶ Percentual obtido com o resultado da seguinte operação: divisão do número de determinações não cumpridas (3) pelo total da quantidade de determinações válidas (33) menos (1); ou ainda pela divisão da quantidade das determinações cumpridas (30) pela quantidade das determinações (33).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Análise de Defesa

3.5. Dos encaminhamentos propostos.

93. Após a análise das justificativas trazidas nos autos é preciso fundamentar os encaminhamentos que serão aqui propostos.

3.5.1. Da conduta do agente ocupante do cargo de controlador-geral.

94. Como dito, com base no relatório inicial desta fase de monitoramento, a DM 0009/2020-GCESS (ID 853880) imputou responsabilidade ao prefeito e ao controlador-geral do município em razão do descumprimento do acórdão APL-TC 0253/2017 (ID 461132).

95. Entretanto, ao analisar o teor do Acórdão APL-TC 0253/2017, verifica-se que àquela época não houve determinação ao controlador-geral, apenas ao prefeito. Ou seja, a responsabilidade pelo cumprimento das determinações feitas no Acórdão APL-TC 0253/2017 foi dirigida apenas ao prefeito municipal.

96. Nesse caso, nem seria cabível falar-se de contraditório e ampla defesa, eis que ao agente controlador-geral não houve imposição de obrigação para o cumprimento, acompanhamento ou mesmo ciência direta das determinações do APL-TC 0253/2017.

97. Assim, a não imputação de responsabilidade quanto ao descumprimento das determinações do Acórdão não se aplicam a pessoas diversas daquelas constantes como destinatárias das determinações, em observância aos princípios da segurança jurídica e da intranscendência subjetiva das sanções.

98. Nesse caso, nem seria cabível falar-se de contraditório e ampla defesa (artigo 5º, LV da CRFB/88) em relação ao controlador geral, a quem não cabia o cumprimento específico das determinações lançadas ao prefeito.

99. Como visto, neste caso, ao controlador não cabe apresentação de justificativas acerca das determinações lançadas ao prefeito.

100. Portanto, se mostra descabido sancionar o controlador-geral por descumprimento das determinações do Acórdão APL-TC 0253/2017, uma vez que nesta decisão não houve determinações em seus desfavores, apenas ao prefeito.

101. Dessa maneira, deve ser excluída qualquer responsabilidade por eventual descumprimento das determinações para pessoas distintas das do prefeito, a saber, Ronaldo Beserra da Silva, CPF n. 396.528.314-68, controlador municipal do Município de Espigão D'Oeste, ante a ausência de conduta imputável à sua pessoa.

102. Passa-se, então, a apreciar a conduta do prefeito, a fim de verificar a possibilidade de aplicação de multa a ele.

3.5.2. Da conduta do prefeito municipal.

103. Em relação ao prefeito, a conduta apontada foi a omissão culposa, na modalidade de negligência (ID 850369), por deixar de exigir de seu corpo funcional subordinado o efetivo cumprimento das determinações que lhe foram feitas por este Tribunal.

104. Ademais, o agente deixou de monitorar o cumprimento das determinações e, com isso, não observou o dever de cuidado, cautela e atenção que é inerente ao seu cargo (ID 850369).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Análise de Defesa

105. Contudo, há nos autos e conferido no presente relatório, que houve o cumprimento de 91% (noventa e dois) das determinações, situação capaz de afastar a conduta acima descrita, razão por que se faz desnecessária a imposição de multa a **Nilton Caetano de Souza, CPF n. 090.556.652-15**, prefeito do Município de Espigão D'Oeste, firme no art. 55, VI, da Lei Orgânica do TCE/RO.

106. Explica-se.

107. Em análise a outros processos que também tratam da mesma matéria (em relação aos outros municípios do Estado), a exemplo dos processos n. 2594/17, 1972/17, 1968/17 (municípios de Porto Velho, Seringueiras e São Francisco do Guaporé, respectivamente), verifica-se que os critérios e as determinações foram praticamente idênticas em todos os municípios do Estado, independente de seu porte ou do grau de maturidade institucional.

108. Ocorre que no ano de 2018 foi editada a Lei n. 13.655/2018, que alterou a Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro (LINDB) e, no art. 22, previu o princípio da primazia da realidade.

109. Eis o teor da norma: “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.”

110. Esse dispositivo foi regulamentado no art. 8º do Decreto n. 9.830/2019, que previu, no §1º que “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.”

111. Assim, no caso em análise, para se aplicar penalidade ao gestor pelo descumprimento parcial das determinações, é preciso considerar a realidade do Município de Espigão D'Oeste, especialmente em contraposição ao número de determinações feitas e o cumprimento quase integral delas.

112. O Município de Espigão D'Oeste tem, segundo último censo feito pelo IBGE⁷, uma população estimada para 2020 de 32.695 habitantes, ou seja, trata-se de um município de pequena massa populacional.

113. Ainda, é possível verificar que as determinações feitas a este município são praticamente idênticas às aquelas feitas, por exemplo, ao Município de Porto Velho, capital do Estado, com maior estrutura (Processo n. 2594/17/TCE-RO).

114. Ou seja, à época, foram exigidas dos menores municípios, as mesmas providências exigidas dos municípios melhores estruturados do Estado, o que, por certo, dificulta a atuação dos gestores, já que não se pode esperar que municípios tão diferentes tivessem condições de promover melhorias de forma idêntica.

115. Assim, 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).

⁷ Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/ro/espigao-doeste.html>>.



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

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

3.5.3. Das providências a serem adotadas quanto às determinações não cumpridas.

117. 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 acerca das determinações não atendidas.

118. 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 realização de controles mínimos acerca da matéria (já que havia sido verificado um verdadeiro caos em relação a isso em quase todos os municípios rondonienses).

119. No caso em análise, foram feitas 33 (trinta e três) determinações. Atualmente, após a realização do monitoramento, 30 (trinta) determinações foram atendidas e 3 (três) não atendidas (restando consolidar apenas uma, sobre o estudo da melhor opção do tipo da oferta do serviço de transporte escolar).

120. 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.

121. É certo que isso não significa dizer que a prestação do transporte escolar esteja próxima do ideal: ainda há muito que aprimorar nesse serviço que é relevantíssimo para a sociedade.

122. Assim, 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, o que permite 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.

4. CONCLUSÃO

123. Diante da presente análise, conclui-se ter o município cumprido 30 (trinta) determinações e deixou de cumprir 3 (três) conforme listado no subitem 3.2, o que gera a seguinte conclusão:

4.1. De responsabilidade de Nilton Caetano de Souza, CPF n. 090.556.652-15, prefeito municipal de Espigão D'Oeste/RO a partir de 01.01.2017, por descumprir parcialmente o Acórdão APL-TC 0253/2017, deixando de atender às determinações dessa Corte, conforme analisado no subitem 3.2 da presente análise.

5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

124. Ante todo o exposto, propõe-se ao relator:



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

- 5.1 Afastar a responsabilidade do controlador Ronaldo Beserra da Silva, CPF n. 396.528.314-68**, em razão da ausência de determinações feitas em seu desfavor no acórdão originário;
- 5.2 Reconhecer o cumprimento parcial do acórdão**, em razão do atendimento das determinações mencionadas na conclusão acima descrita;
- 5.3 Deixar de aplicar ao gestor Nilton Caetano de Souza, CPF n. 090.556.652-15**, a multa prevista no art. 55, VI, da Lei Orgânica do TCE/RO, em atenção ao princípio da primazia da realidade, em razão do alto grau de cumprimento das determinações;
- 5.4 Determinar o arquivamento dos autos**, em razão do exaurimento do objeto da auditoria.

Porto Velho, 29 de novembro de 2020.

Mauro Consuelo Sales de Sousa
Auditor de Controle Externo
Matrícula 407

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

Em, 29 de Novembro de 2020



MAURO CONSUELO SALES DE SOUSA
Mat. 407
AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO

Em, 30 de Novembro de 2020



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