TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCESSO:	02349/17– TCE-RO.
SUBCATEGORIA:	Fiscalização de Atos e Contratos
ASSUNTO:	Monitoramento Transporte Escolar Município de Espigão do Oeste
JURISDICIONADO:	Prefeitura Municipal de Espigão do Oeste
INTERESSADO:	Prefeitura Municipal de Espigão do Oeste
RESPONSÁVEIS:	Ronaldo Beserra da Silva - CPF nº 396.528.314-68
	Nilton Caetano de Souza - CPF nº 090.556.652-15
ADVOGADOS:	Sem Advogados
RELATOR:	EDILSON DE SOUSA SILVA
GRUPO:	I
SESSÃO:	
BENEFÍCIOS:	Outros benefícios diretos. – Expectativa de controle. – Qualitativo – Direto
	Outros benefícios diretos. – Exercício da competência do TCE/RO em resposta à demanda da sociedade. – Qualitativo – Direto
	Incremento da economia, eficiência, eficácia ou efetividade de órgão ou entidade da administração pública. – Aperfeiçoar a gestão de riscos e de controles internos – Qualitativo – Direto

ADMINISTRATIVO. AUDITORIA NO SERVIÇO DE TRANSPORTE ESCOLAR OFERTADO PELO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL AOS ALUNOS DA REDE PÚBLICA ESTADUAL E MUNICIPAL. DEFICIÊNCIAS IDENTIFICADAS. DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES. MONITORAMENTO. CUMPRIMENTO PARCIAL. OBJETIVO DA FISCALIZAÇÃO ATENDIDO COM O ALÇANCE DE SUA FINALIDADE. ARQUIVAMENTO.

1. O transporte escolar é fundamental para facilitar o acesso e a permanência dos estudantes nas escolas, por esta razão, todas as ações que visam a melhoria das condições do serviço ofertado são relevantes para o aprendizado dos alunos que dele fazem uso.

2. A fiscalização empreendida pelo Tribunal de Contas tem como finalidade a melhoria da prestação dos serviços de transporte escolar ofertado pelos alunos da rede pública municipal.

3. Das 31 determinações exaradas pela Corte de Contas para sanar as deficiências evidenciadas na fiscalização 29 foram totalmente cumpridas, remanescendo apenas 2 por cumprir.

4. Restando evidenciado que o objetivo do controle alcançou a sua finalidade, devem os autos serem arquivados.

RELATÓRIO

1. Cuidam os autos de monitoramento de auditoria no serviço de transporte escolar ofertado pela Prefeitura Municipal de Espigão do Oeste aos alunos da rede pública municipal e estadual, realizado pelo Tribunal no ano de 2016, através do processo n° 4101/2016. A referida auditoria resultou no acórdão APL-TC 00253/2017, o qual contém determinações e recomendações a serem cumpridas pela Administração Pública, com a finalidade de melhorar a qualidade do serviço de transporte escolar local.

2. Decorrido o prazo final estabelecido no acórdão, a equipe de auditoria realizou diligências a municipalidade para avaliação do cumprimento das determinações e recomendações, bem como realizou nova inspeção nos veículos e nova pesquisa de satisfação com os alunos, conforme o ofício n° 01/2018/GABPRES/TCERO.

3. De acordo com o relatório de monitoramento de auditoria (ID 850369), foram identificadas as seguintes situações:

A1 - Não cumprimento das determinações e recomendações

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

A.3 – Indícios de itinerários com superlotação nos veículos escolares;

4. Em razão das irregularidades evidenciadas, por meio da decisão DM 0009/2020-GCESS, foi determinada a audiência do Prefeito e do Controlador do Município para que, querendo, no prazo legal, apresentassem defesa quanto as irregularidades a eles imputadas.

5. Devidamente instados, os agentes responsabilizados apresentaram suas alegações de defesa (ID 959123).

6. Posterior a apresentação da defesa, a unidade técnica acostou informação de que a Associação Rondoniense de Municípios - AROM, em parceria com o Governo do Estado, desenvolveu um aplicativo que supre parte das determinações contidas no acórdão e sugeriu que antes de concluir o exame da defesa apresentada, os responsáveis fossem instados a informar se aderiram/implementaram o aplicativo no âmbito de seu município (ID 871929).

7. Acolhendo a sugestão técnica, por meio da decisão DM-TC 046/2020 - GCESS foi determinado àqueles agentes que informassem/comprovassem a implementação do aplicativo (ID 872795).

8. Em cumprimento à nova decisão, fora apresentado documentos comprovando a adesão ao projeto “ir e vir” e informaram a aquisição do aplicativo “via escolar” (ID 937981).

9. Procedido ao exame dos argumentos e documentos ofertados, a unidade técnica assim concluiu, *verbis*:

> **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:
>
> 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.

10. Submetido os autos à manifestação ministerial, o *Parquet* de Contas, opinou no mesmo sentido que a unidade técnica, *verbis*:

> Diante do exposto, este Parquet de Contas se manifesta seja:
>
> I – Reconhecido o cumprimento parcial do APL-TC 253/17, exarado no Processo n. 4101/2016.
>
> II – Determinado, aos atuais Prefeito e Secretário Municipal de Educação de Espigão do Oeste, ou quem os sucedam, que cumpram, em sua completude, o que foi determinado no APL-TC 253/17, exarado no Processo n. 4101/2016, que perpassa pela adoção das seguintes medidas:
>
> a) 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; disponibilidade financeira, com vista ao atendimento das disposições da Constituição Federal, Art. 37, caput (Princípio da eficiência, e economicidade).
>
> b) elabore, nas futuras contratações, 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 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;

c) adote medidas com vistas a definir planejamento/política para redução da idade média dos veículos de atendimento do transporte escolar.

III – Determinado à Controladoria Geral do Município que promova o devido acompanhamento das determinações acima dispostas, fazendo constar em tópico específico de seus relatórios anuais, que acompanhará a prestação de contas do exercício de 2021, as medidas adotadas, os resultados obtidos, sob pena de aplicação de multa com fulcro no inciso IV do artigo 55 da Lei Complementar 154/96.

11. É o necessário a relatar

VOTO

CONSELHEIRO EDILSON DE SOUSA SILVA

12. Como já mencionado alhures, os presentes autos versam sobre monitoramento do cumprimento das determinações e recomendações exaradas no acórdão APL-TC 253/2017, prolatado nos autos do processo 4101/2016, que versa sobre auditoria no transporte escolar ofertado polo Poder Executivo do Município de Espigão do Oeste aos alunos da rede pública estadual e municipal.

13. De forma a verificar o cumprimento do acordão a unidade técnica, após o decurso do prazo estabelecido, realizou nova inspeção *in loco* e constatou o descumprimento parcial das determinações, bem como constatou a existência de outras falhas na rede de transporte escolar.

14. Devidamente instados, o Prefeito e o Controlador Geral encaminharam, conjuntamente, justificativas e documentos[1] comprovando a correção parcial das falhas apontadas no relatório técnico acostado ao ID 850369.

15. Procedido ao exame da documentação apresentada, o corpo técnico concluiu que os documentos apresentados são hábeis a comprovar o cumprimento de 91% das determinações e recomendações expedidas pela Corte de Contas.

16. Assim, passo a analisar o cumprimento das determinações e recomendações, consideradas não cumpridas, tanto pelo corpo técnico quanto pelo Ministério Público de Contas, uma vez que acolho, na íntegra, as por eles indicadas como cumpridas.

I – Realizar estudos para fundamentar a escolha da Administração na forma de prestação do serviço de transporte escolar contendo os requisitos de custos, viabilidade de execução e disponibilidade financeira.

[1] IDs 871339 e 937981

17. Sobre este tópico os defendentes apresentaram documento denominado "planilha de composição de custos"; o projeto básico e termo de referência do convênio com o Governo do Estado de Rondônia e de contratação de empresa de locação, assim como a declaração do secretário municipal de educação.

18. A unidade técnica, que foi acompanhado pelo *Parquet* de Contas, pugnou por considerar não cumprida a determinação ao argumento de que a planilha não contempla o estudo determinado, apenas, apresenta *"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".*

19. Consta no ID 937981 documentação comprovando que o município aderiu ao projeto ir e vir, programa desenvolvido pela AROM em parceria com o Governo do Estado, o qual apresenta estudo[2] minudente dos principais aspectos do transporte de educandos, assim como, seu financiamento e os aspectos relacionados diretamente com o transporte escolar em cada município, inclusive, Espigão do Oeste.

20. Com a adesão ao projeto ir e vir, o Poder Executivo Municipal passa ter acesso ao aplicativo denominado "Via Escolar" que permite a Administração acessar e gerenciar, de forma efetiva, toda frota escolar.

21. Assim sendo, considero cumprida a determinação, afastando a irregularidade apontada pelo corpo técnico e Ministério Público.

II - Elaborar 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).

22. Objetivando dar cumprimento à determinação, os defendentes apresentaram uma planilha, denominada "planilha de custos" contendo as seguintes informações: 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.

23. Informaram, ainda, que, embora ainda não tenham elaborado, o edital de licitação para a contratação do serviço de transporte escolar constará que a empresa contratada deverá apresentar a planilha de composição de custos para aferição do valor de referência dos serviços nos moldes estabelecidos na Portaria 217/2020/SEDUC-GCONV.

24. Do exame dos argumentos e documentos ofertados, a unidade técnica, acompanhada pelo Ministério Público de Contas, considerou-os insuficiente para comprovar o cumprimento do quanto determinado, uma vez que a planilha apresentada não contém os itens indicados.

[2] Informação extraída do site http://arom.org.br/projeto-ir-e-vir/ acessado em 12/03/2021 às 10:13

25. Do exame da planilha acostada aos autos (ID 871339 - fls 21/25) acolho os opinativos técnico e ministerial para considerar não cumprida a determinação, ante a ausência das informações relativas à idade dos veículos, depreciação, manutenção, remuneração do investimento, combustível, pessoal e encargos, taxas, tributos a composição de custo solicitadas na determinação.

III - Elaborar planejamento/política para redução da idade média dos veículos de atendimento do transporte escolar.

26. Os defendentes informaram que a *"Lei Municipal nº 2146/2019 fixou o tempo máximo de fabricação dos veículos do serviço público municipal de transporte escolar em 20 (vinte) anos e que o controle será realizado anualmente pelos órgãos competentes, ficando a Secretaria Municipal de Ensino, em caso de desaprovação do veículo, incumbida de retirá-lo de circulação imediatamente"*.

27. O corpo técnico, acompanhado pelo Ministério Público, concluiu pelo descumprimento da determinação ao argumento de que a lei municipal apenas limita a idade máxima de uso dos veículos, fixada em 20 anos de sua fabricação, prazo este considerado demasiado longo se comparado com outros municípios que fixa o prazo entre 12 a 16 anos.

28. Pois bem.

29. O transporte escolar é uma atividade inserida no âmbito das políticas de acesso e permanência na escola.

30. A sua relevância para o acesso à educação está inserida na Constituição Federal (art. 208, VII), que prevê ser dever do Estado o atendimento ao educando em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de transporte, *verbis:*

> Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:
>
> [...]
>
> VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

31. Um dos principais problemas no transporte escolar, que afeta não só a segurança dos alunos, mas também os custos de manutenção do serviço pelo Poder Público, é a elevada idade da frota dos veículos em circulação.

32. Um veículo com 20 anos de idade, além de não oferecer segurança aos alunos transportados, ainda que revisados periodicamente, gera enormes custos ao Poder Público com a sua manutenção.

33. Por esta razão foi determinado ao Prefeito e Secretário Municipal de Educação que elaborassem um planejamento/política para redução da idade dos veículos utilizados no transporte escolar.

34. Do exame da Lei Municipal observa-se que esta apenas estabelece a idade máxima do veículo em 20 anos, sem estabelecer qualquer cronograma para redução da idade dos veículos utilizados no transporte escolar.

> DOS REQUISITOS PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSPORTE ESCOLAR
>
> Art. 21. São requisitos para a prestação do Serviço Público Municipal de Transporte Escolar instituídos nos termos desta lei:
>
> I – Para o veículo do Serviço Público Municipal de Transporte Escolar:
>
> a) Obrigatoriamente estar sob cobertura de seguro civil, caracterizado, licenciado e equipado, na forma exigida pelo Código Nacional de Trânsito e em outras normas pertinentes;
>
> b) Apresentar a vistoria semestral expedida pelo Departamento de Trânsito do Estado de Rondônia;
>
> c) Possuir tempo de fabricação máxima de 20 anos;
>
> d) Ter sido submetido às inspeções veiculares nos termos da legislação pertinente;
>
> e) Estar em perfeitas condições de uso, higienizado e com manutenção adequada;
>
> f) Possuir todos os dispositivos de segurança exigidos pela legislação pertinente e as constantes no artigo 136 do Código de Trânsito Brasileiro;
>
> g) Ser utilizado exclusivamente para o Serviço Público Municipal de Transporte Escolar.

35. Assim sendo, acolho os opinativos técnico e ministerial para considerar não cumprida a determinação.

III - Quanto a não aplicação de penalidade aos agentes responsáveis pelo não cumprimento de determinação da Corte de Contas.

36. Do exame dos autos constata-se que 93,90% das determinações expedidas pela corte de Contas foram totalmente cumpridas, remanescendo apenas duas a serem cumpridas.

37. Quanto às determinações não cumpridas, há que se considerar os esforços que foram empreendidos pelos responsáveis para atender os comandos emanados em decisão desta Corte de Contas.

38. Assim sendo, considerando que restou comprovado que o Poder Executivo Municipal tem adotado medidas para melhorar a qualidade e a segurança do transporte escolar, tendo, inclusive, aderido ao projeto ir e vir, acolho os opinativos técnico e ministerial para deixar de aplicar a pena de multa aos responsáveis pelo não cumprimento de parte ínfima (2 itens) das determinações contidas no item I do acórdão APL-TC 0253/17.

39. Entretanto, necessário determinar aos atuais gestores e Controlador Geral que mantenham os esforços para o atendimento pleno das determinações, informando-lhes que o Tribunal poderá realizar futuras auditorias e inspeções com o fim de averiguar se foram tomadas as medidas para o seu efetivo atendimento, sujeitando os agentes a aplicação da pena de multa, no caso de permanência das irregularidades

IV - Do arquivamento dos presentes autos.

40. A unidade técnica, em seu relatório conclusivo, pugnou pelo arquivamento dos autos ante o exaurimento do objeto da fiscalização.

41. O Ministério Público acompanhou o opinativo técnico pelas suas próprias razões.

42. Acolho os opinativos técnico e ministerial, porque restou comprovado que, das 31 determinações impostas ao Chefe do Poder Executivo, apenas 2 não foram efetivamente cumpridas, o que conduz a um juízo de que o objeto da fiscalização foi atendido.

43. Quanto as determinações ainda não cumpridas, em observância aos princípios da razoabilidade e da economia processual, se faz necessário a expedição de nova determinação para que o controle interno do município promova o devido acompanhamento visando o efetivo cumprimento dos itens (determinações) que restaram pendentes, fazendo constar em seus relatórios de auditorias, bimestrais e anuais, as medidas adotadas, os resultados obtidos e o devido registro fotográfico, caso necessário.

44. Nesse sentido, este Tribunal já decidiu quando da apreciação dos autos do processo 2355/17, de minha relatoria, que versava sobre monitoramento do transporte escolar do Município de Cabixi, *verbis*:

> ADMINISTRATIVO. AUDITORIA NO SERVIÇO DE TRANSPORTE ESCOLAR OFERTADO PELO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL AOS ALUNOS DA REDE PÚBLICA ESTADUAL E MUNICIPAL. DEFICIÊNCIAS IDENTIFICADA. DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES EXARADAS PARA AÇÕES CORRETIVAS. MONITORAMENTO DO CUMPRIMENTO DAS DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES. CUMPRIMENTO PARCIAL. ARQUIVAMENTO.
>
> 1. Considerando que a Constituição Federal dispõe que compete privativamente a União legislar sobre normas de trânsito e transporte, e aos municípios compete apenas implantar políticas de educação para segurança no trânsito, deve ser afastada a determinação para que o Município legisle sobre a matéria.
>
> 2. Considerando que foram evidenciadas determinações cujo o exame do cumprimento restou prejudicado em razão da pandemia do novo coronavírus (COVID-19), deve ser determinado ao gestor Municipal que, quando ocorrer o retorno das aulas presenciais proceda, observando as diretrizes estabelecidas pelas autoridades sanitárias e os cuidados que se fizerem necessários, a inclusão de monitores em todos os veículos da frota própria, com o fito de promover a segurança dos alunos e a melhoria contínua do serviço de transporte escolar.
>
> 3. Restando evidenciado que o objetivo do controle alcançou a sua finalidade, devem os autos serem arquivados. (Acórdão APL-TC 253/20. Processo 2355/17. Relator: Edilson de Sousa Silva. Apreciado em 21/9/2020. Unanimidade, Publicado no DOeTCE 2211 de 14/10/2020).

45. Assim, sendo, acolho os opinativos técnico e ministerial para determinar o arquivamento dos presentes autos, por restar evidenciado que o objetivo do controle realizado alcançou a sua finalidade.

46. Isto posto, acolhendo parcialmente os entendimentos técnico e ministerial, apresento a este egrégio Tribunal Pleno o seguinte voto:

I – Considerar parcialmente cumprida as determinações contidas no item I acórdão APL-TC 253/2017 prolatado nos autos do processo 4101/2016;

II - Determinar ao atual Chefe do Poder Executivo Municipal e Secretário Municipal de Educação que:

a) nas futuras contratações, 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 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;

b) adote medidas com vistas a definir planejamento/política para redução da idade média dos veículos de atendimento do transporte escolar

III – Determinar, com efeito imediato, via ofício, à Controladoria Geral do Município, que promova o devido acompanhamento das determinações abaixo descritas, fazendo constar em tópico específico de seus relatórios de auditorias, bimestrais e anuais, que acompanhará a prestação de contas do exercício de 2020, as medidas adotadas, os resultados obtidos e o devido registro fotográfico, caso necessário, sob pena de aplicação de multa com fulcro no inciso IV do artigo 55 da Lei Complementar 154/96:

a) o efetivo cumprimento das determinações contidas no item II desta decisão;

b) quais as medidas efetivamente adotadas para melhoria do serviço ofertado, bem como os resultados obtidos;

IV - Determinar a Secretaria Geral de Controle Externo que promova o acompanhamento das determinações constantes dos itens II e III da decisão, dentro do escopo definido no plano de auditoria afeto à área, promovendo-se, para tanto, as fiscalizações que se fizerem necessárias;

V - Alertar ao atual Prefeito Municipal, Weliton Pereira Campos (CPF n. 410.646.905-72) e o Controlador Geral do Município, Ronaldo Beserra da Silva (CPF 396.528.314-68), ou quem vier a lhes substituir, que o Tribunal em futuras auditorias e inspeções irá averiguar se foram tomadas as medidas necessárias para o efetivo atendimento das determinações remanescentes constantes no acórdão APL-TC 248/17, sujeitando-os a aplicação da penas de multa, caso seja identificado que os serviços não estejam atendendo adequadamente à população abrangida;

VI – Dar a ciência do teor da decisão:

a) aos interessados, via diário oficial eletrônico deste Tribunal de Contas, informando-os que seu inteiro teor do voto e decisão, está disponível para consulta no endereço eletrônico www.tce.ro.gov.br, em homenagem à sustentabilidade ambiental;

b) ao Ministério Público de Contas, na forma regimental;

c) ao Secretário Geral de Controle Externo do Tribunal de Contas.

VII – Determinar ao Departamento do Pleno que sejam expedidas as comunicações necessárias.

VIII – Após adoção das medidas necessárias ao inteiro cumprimento desta decisão, arquivem-se estes autos.

É como voto.

Tribunal Pleno de xxx.

Conselheiro **EDILSON DE SOUSA SILVA**

Relator