



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO JAILSON VIANA DE ALMEIDA

PROCESSO N.	: 2095/2022
CATEGORIA	: Auditoria e Inspeção
SUBCATEGORIA	: Auditoria
JURISDICIONADO	: Poder Executivo Municipal de Vilhena
ASSUNTO	: Auditoria com objetivo de avaliar a conformidade da execução dos contratos de prestação de serviços de Transporte Escolar no Município de Vilhena
RESPONSÁVEIS	: Ronildo Pereira Macedo, CPF n. ***.538.602-** Chefe do Poder Executivo Municipal de Vilhena à época Flori Cordeiro de Miranda Junior, CPF n. ***.160.068-** Chefe do Poder Executivo Municipal de Vilhena Júlio Olivar Benedito, CPF n. ***.422.206-** Secretário Municipal de Educação de Vilhena à época Flávio de Jesus, CPF n. ***.161.291-** Secretário Municipal de Educação de Vilhena
ADVOGADOS	: Sem advogados
IMPEDIMENTOS	: Sem impedidos
SUSPEIÇÕES	: Sem suspeitos
RELATOR	: Conselheiro Jailson Viana de Almeida
GRUPO	: I
SESSÃO	: 3ª Sessão Ordinária Virtual do Pleno, de 13 a 17 de março de 2023

AUDITORIA. IRREGULARIDADES. INOBSERVÂNCIA DAS REGRAS DE TRANSPARÊNCIA DA GESTÃO. AUSÊNCIA DE SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES EM ATIVIDADES CRÍTICAS. INEXISTÊNCIA DE DESIGNAÇÃO FORMAL DE FISCAL DO CONTRATO. IMPROPRIEDADES DE CUNHO FORMAL. SEM EVIDÊNCIAS DE DOLO OU ERRO GROSSEIRO QUE TENHAM CAUSADO DANO AO ERÁRIO. EMISSÃO DE ALERTA. DETERMINAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

1. Sobre as questões de transparência da gestão, esta Corte de Contas dispôs, por meio da Instrução Normativa n. 52/2017/TCE-RO, requisitos a serem obedecidos e elementos a serem disponibilizados nos Portais de todas as entidades.

2. Em respeito ao princípio da segregação de funções, deve-se evitar a nomeação de idênticos servidores para atuar nos processos de contratação, como requisitante, pregoeiro ou membro de comissão de licitação, fiscal de contrato e responsável pelo atesto da prestação de serviço ou recebimento de bens.

3. Alerta e Determinação.

4. Arquivamento.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO JAILSON VIANA DE ALMEIDA

RELATÓRIO

Tratam os autos de auditoria de conformidade realizada por esta Corte de Contas no serviço de transporte escolar do Município de Vilhena, visando avaliar a regularidade da execução dos contratos no período de janeiro a maio do exercício de 2022, em cumprimento ao Plano Integrado de Controle Externo – PICE, aprovado pelo Acórdão ACSA-TC 00004/22, proferido no processo n. 643/2022.

2. No exercício de sua função fiscalizadora, a Secretaria Geral de Controle Externo, por intermédio da Coordenadoria Especializada em Fiscalização de Contratos – CECEX 5, em sede de Relatório Preliminar (ID 1260602), identificou quatro achados de auditoria, a saber: **A1.** Descumprimento das regras de transparência; **A2.** Ausência de preposto da contratada no local de realização do serviço; **A3.** Ausência de segregação de funções em atividades críticas; e **A4.** Não designação formal de fiscal do contrato.

3. O relatório preliminar foi remetido, por meio do Ofício n. 4/2022/ATE/Cecex 5 (ID 1260597), ao Chefe do Poder Executivo Municipal de Vilhena/RO, que ofertou, conforme Ofício n. 033/2022/CGM (ID 1260832), justificativas para os Achados supracitados.

4. Após exame dos esclarecimentos carreados aos autos, a Unidade Técnica confeccionou o relatório de ID 1280557, concluindo pela conformidade da execução contratual, tendo em vista que os achados de auditoria representam impropriedades de caráter formal em que não restou demonstrado prejuízo ao erário. Tampouco foram identificadas nas condutas dos responsáveis erros grosseiros ou dolo, bem como não foi detectado descumprimento de alerta emitido em trabalhos anteriores. Por esses motivos, propôs, em função da relação custo-benefício, deixar de realizar audiência dos responsáveis, nos termos do art. 62, inciso II, do RITCER, e, em substituição, a emissão de alerta à administração municipal, como forma de prevenção à ocorrência de situações semelhantes nos demais contratos vigentes e vindouros.

5. Encaminhados os autos ao Ministério Público de Contas, proferiu-se o Parecer n. 0296/2022-GPETV (ID 1306125), da lavra do Eminentíssimo Procurador Ernesto Tavares Victoria, em total convergência com a manifestação técnica e com o seguinte teor opinativo, *in verbis*:

(...)

Diante do exposto, em total convergência com a manifestação técnica (ID 1280557), o Ministério Público de Contas, com fulcro no art. 80, I, da Lei Complementar n. 154/96, opina seja(m):

a) considerado cumprido escopo da presente auditoria de conformidade, cuja finalidade foi a avaliação da conformidade da execução dos contratos de prestação de serviços de transporte escolar terceirizados do município de Vilhena saúde no exercício financeiro de 2020;

b) Afastados os achados de auditoria A1, A2 e A4, consoante fundamentação exposta no presente parecer ministerial;

c) Permanência do achado de auditoria “A3. ausência de segregação de funções em atividades críticas”, que, por ser de caráter formal e não ter caracterizado prejuízo ao erário, enseja a expedição de alerta, conforme detalhado em item subsequente.

d) Expedido alerta aos gestores responsáveis, sobre:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO JAILSON VIANA DE ALMEIDA

d.1) a adoção de rotinas de controle no sentido de evitar a ausência de divulgação, no portal da transparência do município, do inteiro teor dos contratos administrativos e seus anexos e aditivos;

d.2) a adoção de rotinas de controle no sentido de evitar que os contratos, especialmente os de prestação de serviços com fornecimento de mão obra, sejam executados sem a designação formal de representante da administração para realizar a fiscalização da execução dos contratos;

d.3) a viabilidade de adequação da IN 004/2017, especificamente quanto ao art. 12, no sentido de adequar a referida norma ao princípio da segregação de funções; e

d.4) a necessidade de adoção de rotinas de controle no sentido de evitar que os contratos corram sem um agente especialmente designado para acompanhar e fiscalizar a execução contratual;

e) Determinada, com fundamento no art. 62, inciso II e § 1º do RI TCERO, a juntada do presente processo às contas respectivas, para exame em conjunto e em confronto.

f) arquivados os presentes autos.

É o parecer.

6. É o breve relato, passo a decidir.

VOTO DO CONSELHEIRO JAILSON VIANA DE ALMEIDA

7. Como dito alhures, tratam os autos de auditoria de conformidade realizada por esta Corte de Contas no serviço de transporte escolar do Município de Vilhena, visando avaliar a regularidade da execução dos contratos no período de janeiro a maio do exercício de 2022, em cumprimento ao Plano Integrado de Controle Externo – PICE, aprovado pelo Acórdão ACSA-TC 00004/22, proferido no processo n. 643/2022.

8. Pois bem, para melhor organização do *decisum*, serão abordadas as irregularidades formais inicialmente constatadas nos tópicos abaixo.

A1 — Do descumprimento das regras de transparência

9. O Corpo Técnico, em pesquisa realizada no portal da transparência do município, verificou que no citado portal, constava apenas a minuta dos contratos que resultariam do procedimento licitatório realizado no bojo do processo administrativo de contratação dos serviços de transporte escolar n. 3834/2020, sem haver, portanto, o inteiro teor do documento celebrando com os licitantes vencedores do certame.

10. Na defesa, a Controladora Geral do Município de Vilhena, Senhora Érica Pardo Dala Riva, sustentou que o inteiro teor dos contratos é disponibilizado no sítio eletrônico da Prefeitura Municipal, face à alimentação do sistema realizado pela Procuradoria Geral do Município.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO JAILSON VIANA DE ALMEIDA

11. Em seguida, alegou que o sistema migra de forma automática as informações e que fora solicitado a empresa responsável que realizasse a inclusão da documentação.

12. Sobre as questões de transparência da gestão, esta Corte dispôs, por meio da Instrução Normativa n. 52/2017/TCE-RO, requisitos a serem obedecidos e elementos a serem disponibilizados nos Portais de todas as entidades.

13. Na esteira de julgados deste Tribunal, entende-se como satisfatório o índice de transparência igual ou superior a 75% (setenta e cinco por cento), conforme previsto no art. 23 § 2º da IN. 52/2017/TCE-RO. Veja-se:

FISCALIZAÇÃO DE ATOS E CONTRATOS. MUNICÍPIO DE PRIMAVERA DE RONDÔNIA. AUDITORIA. VERIFICAÇÃO DO CUMPRIMENTO AOS PRECEITOS DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E LEGISLAÇÃO CORRELATA. 1. À luz da Resolução n. 233/2017/TCE-RO, ao **Portal da Transparência que obtenha índice superior ou igual a 75% e tenha atendido o que consignado nos artigos 10, 11, 12, 13, 15 II, III, IV, V, VI, VIII, IX, e 16 da IN n. 52/17**, será concedido o Certificado de Qualidade em Transparência Pública, a ser entregue pelo Tribunal de Contas do Estado de Rondônia em evento futuro. 2. Entrementes, a ausência de informação obrigatória, ainda que seja uma, impede a concessão de tal Certificado, nos termos do art. 24, §2º da IN n. 52/2017-TCE-RO. 3. (...).

(Processo n. 2.253/2017, Pleno, Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, Relator Wilber Carlos dos Santos Coimbra, data do julgamento 19/04/2018) (destacou-se)

14. Em razão da ausência de transparência, nota-se que a gestora, anuiu com o apontamento realizado pela Unidade Técnica, e buscou corrigir a irregularidade, ainda que mais de um ano (30.8.2022) após a data da assinatura dos contratos, publicando o inteiro teor dos contratos e seus aditivos no portal oficial do município¹.

15. Dessa maneira, em convergência com os opinativos da Unidade Técnica e do Ministério Público de Contas, tem-se por **elidida a infringência** em tela, devendo a Administração Municipal ser alertada no sentido de evitar a execução de contratos e seus aditivos sem a publicação do inteiro teor no portal da transparência, fato que, inviabiliza o controle social dos atos de gestão.

A2 — Da ausência de preposto da contratada no local de realização do serviço

16. No âmbito dos processos administrativos ns. 5120 e 5121/2021, referentes à execução dos contratos de ns. 55 e 56/2021, respectivamente, verificou-se a ausência de designação formal de preposto por parte das empresas contratadas e, por consequência, também

¹

<https://transparencia.vilhena.ro.gov.br/portaltransparencia/contratos/detalhes?entidade=8&exercicio=2021&contrato=163>

<https://transparencia.vilhena.ro.gov.br/portaltransparencia/contratos/detalhes?entidade=8&exercicio=2021&contrato=165>

(Acesso em 25/01/2023)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO JAILSON VIANA DE ALMEIDA

não houve o respectivo aceite por parte da Administração, situação que configura desarmonia aos preceitos estabelecidos no art. 68 da lei 8.666/93².

17. Em seus esclarecimentos, a Controladora Geral do Município de Vilhena, Senhora Érica Pardo Dala Riva, coligiu aos autos os termos de aceite dos prepostos indicados pelas empresas contratadas, sendo eles: o Senhor Valmir Pereira da Silva, representante da empresa Biasi Turismo Eireli ME, referente ao contrato n. 56/2021, e o Senhor Artur Nunes da Silva Rego, representante da empresa Vilhena Serviços Comércio e Transporte Eireli, atinente ao contrato n. 55/2021.

18. Conforme atestado pela Unidade Técnica (ID 1280557), a documentação apresentada pela Administração corrigiu a impropriedade verificada, passando os contratos a serem executados, nesse ponto, conforme preceitua o art. 68 da Lei 8.666/93.

19. Assim, em razão da regularização, bem como da ausência de evidências quanto a erro grosseiro ou dolo na condutado do gestor, tem-se por **sanada a infringência**, cabendo, na oportunidade, emitir alerta à Administração para adotarem as medidas cabíveis de modo a evitar a ocorrência de infringências da mesma natureza.

A3 — Da ausência de segregação de funções em atividades críticas

20. Na auditoria realizada por esta Corte, foi apurado que, de acordo com o artigo 12 da Instrução Normativa n. 004/2017³, o Secretário Municipal de Educação é também o gestor dos contratos de execução dos serviços de transporte escolar, configurando a inobservância ao Princípio da Segregação de Funções, visto que há acumulação indevida das atribuições de ordenador de despesas com as de gestão de contrato. Fato este, contrariando o disposto no art. 3º, inciso I, da Decisão Normativa n. 02/2016/TCE-RO⁴.

21. Ainda que disciplinado por esta Corte, importante colacionar sobre a temática, o posicionamento do Tribunal de Contas de União, a saber:

(...) 9.6.7. Deve-se evitar a nomeação de mesmos servidores para atuar, nos processos de contratação, como requisitante, pregoeiro ou membro de comissão de licitação, fiscal de contrato e responsável pelo atesto da prestação de serviço ou recebimento de bens, em respeito ao princípio da segregação de funções; (...)

(Acórdão nº 5.840/2012-TCU-2ª Câmara. Relator: Ministro José Jorge. Brasília, 7 de agosto de 2012)

² Art. 68. O contratado deverá manter preposto, aceite pela Administração, no local da obra ou serviço, para representá-lo na execução do contrato.

³ Art. 12 O titular da Secretaria Municipal de Educação será responsável pela gestão do contrato de transporte escolar, devendo designar servidor para atuar como fiscal do contrato, nos exatos termos do artigo 67, Lei 8.666/93

⁴ Art. 3º, I - Princípio da Segregação das Funções: As funções administrativas devem ser segregadas/parceladas entre os vários agentes, órgãos ou entes. Estabelece que quem executa, não fiscaliza nem aprova. Estas atividades devem ser efetuadas por agentes ou unidades distintas. A segregação de funções determina que cada um dos executores conferirá a atividade/tarefa, ou conjunto delas, executada na etapa anterior, atestando maior segurança no processo decisório



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO JAILSON VIANA DE ALMEIDA

22. Completando-se o entendimento, o Acórdão n. 3.031/2008-TCU-1ª Câmara destaca a impossibilidade de:

(...) permitir que um mesmo servidor execute todas as etapas da despesa, isto é, as funções de autorização, aprovação de operações, execução, controle e contabilização. (...)

(Acórdão nº 3.031/2008-TCU-1ª Câmara. Relator: Ministro Guilherme Palmeira. Brasília, 23 de setembro de 2008)

23. A Controladora Geral do Município de Vilhena, Senhora Érica Pardo Dala Riva, em suas justificativas, informou ser de suma importância ajustes da norma que versa sobre a segregação de funções. Acrescentou que para o devido aperfeiçoamento, há que se reestruturar as normas regentes da municipalidade, compilando informações e readequando as atribuições, demandando uma ação conjunta entre os setores daquela Administração, que, por sua vez, encontra-se em vias de elaboração das regras dispostas na nova Lei de Licitações e Contratos.

24. Informou ainda que, “o mais breve possível, haverá a readequação para que efetivamente haja a segregação das funções na gestão dos contratos”.

25. No que concerne à irregularidade, ainda que considerado o reconhecimento da situação apontada e a sua sinalização no sentido de regularizá-la, tem-se que as informações prestadas pela gestora **não afastam a impropriedade** em tela.

26. Todavia, como bem citado pela Unidade Técnica (ID 1280557), não foi constatado nos autos, prejuízo à Administração, erro grosseiro ou dolo na conduta dos responsáveis. Assim, o gestor deve ser alertado para não ocorrerem situações semelhantes nos demais contratos vigentes e futuros, em atendimento as disposições art. 3º, inciso I, da Decisão Normativa n. 02/2016/TCE-RO.

A4 – Da não designação formal de fiscal do contrato

27. Na presente auditoria, constatou-se a ausência de designação formal de agente fiscalizador dos contratos n. 55 e 56/2021, uma vez que os mencionados contratos vinham sendo fiscalizados por comissão estabelecida pelo Decreto n. 55.309, de 14 de março 2023, que instituiu e designou servidores para comporem comissão especial de vistoria do transporte escolar.

28. Ocorre que, a citada comissão foi instituída para vistoriar os veículos do transporte escolar e não para realizar a fiscalização da execução dos contratos, entretanto, o art. 67 da Lei n. 8.666/93⁵, exige a designação formal de representante da administração, especialmente designado, para acompanhar e fiscalizar a execução contratual.

29. Em relação à inconsistência constatada, a Senhora Érica Pardo Dala Riva, Controladora-Geral do Município de Vilhena, por meio do Ofício n. 033/2022/CGM, informou

⁵ Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO JAILSON VIANA DE ALMEIDA

que a Secretaria Municipal de Educação, no dever de rever os seus atos, requereu a correção do Decreto de nomeação da comissão, a fim de regularizar a situação encontrada.

30. Ato contínuo, anexou aos autos o Decreto n. 55.309/2022 de 30 de agosto de 22, cuja finalidade foi a correção da impropriedade apontada.

31. Mais uma vez, nota-se a concordância da gestora com o achado de auditoria, apresentando, na oportunidade concedida, documentação capaz de **elidir a impropriedade** apurada. Assim, resta saneada a infringência, remanescendo a esta relatoria apenas alertar à Administração para que não ocorram situações semelhantes em contratos vigentes e futuros, em atendimento às disposições do art. 68 da Lei Federal n. 8.666/93.

32. *Ex positis*, em convergência total com as manifestações do Ministério Público de Contas, conforme o Parecer n. 0296/2022-GPETV (ID 1306125), da lavra do Eminentíssimo Procurador Ernesto Tavares Victoria, e do Corpo Técnico desta Corte de Contas (ID 1280557), submeto à deliberação deste Plenário o seguinte **VOTO**:

I – CONSIDERAR, cumprido escopo da presente auditoria de conformidade, cuja finalidade foi a avaliação da conformidade da execução dos contratos de prestação de serviços de transporte escolar terceirizados do município de Vilhena/RO, exercício financeiro de 2022.

II – AFASTAR os achados de auditoria relacionados à: **A1**. Descumprimento das regras de transparência; **A2**. Ausência de preposto da contratada no local de realização do serviço; e **A4**. Não designação formal de fiscal do contrato, consoante fundamentação exposta no decorrer desta decisão.

III – CONSIDERAR que remanesceu o achado de auditoria “**A3**. Ausência de segregação de funções em atividades críticas”, que, por ter caráter formal e não ter caracterizado prejuízo ao erário, ensejará na expedição de alerta, conforme detalhado em item subsequente.

IV – ALERTAR, via Ofício/e-mail, aos Senhores Flori Cordeiro de Miranda Junior, CPF n. ***.160.068-**, Chefe do Poder Executivo Municipal de Vilhena e Flávio de Jesus, CPF n. ***.161.291-**, Secretário Municipal de Educação de Vilhena, ou quem vier a sucedê-los, sobre:

a) a adoção de rotinas de controle no sentido de evitar a ausência de divulgação, no portal da transparência do município, do inteiro teor dos contratos administrativos, seus anexos e aditivos;

b) a adoção de rotinas de controle no sentido de evitar que os contratos, especialmente os de prestação de serviços com fornecimento de mão obra, sejam executados sem a designação formal de representante da administração (preposto) para realizar a fiscalização da execução dos contratos;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO JAILSON VIANA DE ALMEIDA

c) a viabilidade de adequação da Instrução Normativa n. 004/2017, do Poder Executivo do Município de Vilhena, especificamente quanto ao art. 12, no sentido de enquadrar a referida norma ao princípio da segregação de funções;

d) a necessidade de adoção de rotinas de controle no sentido de evitar que os contratos corram sem um agente especialmente designado para acompanhar e fiscalizar a execução contratual.

V – DETERMINAR, com fundamento no art. 62, inciso II e § 1º do RITCERO, a juntada de cópia desta decisão bem como do relatório de monitoramento do presente processo às contas respectivas (2022) do município em tela, para exame em conjunto e em confronto.

VI - DAR CIÊNCIA desta decisão aos interessados, via Diário Oficial Eletrônico desta Corte, cuja data de publicação deve ser observada como marco inicial para interposição de recursos, com supedâneo no art. 22, inciso IV, c/c art. 29, IV, da Lei Complementar n. 154/1996, informando que seu inteiro teor está disponível para consulta no endereço eletrônico www.tce.ro.gov.br, em homenagem à sustentabilidade ambiental.

VII - INTIMAR o Ministério Público de Contas, na forma regimental;

VIII – DETERMINAR ao Departamento do Pleno que adote as medidas administrativas e legais cabíveis ao cumprimento desta decisão e, após, arquivem-se estes autos.

É como voto.

Sala das Sessões, 13 a 17 de março de 2023.

(assinado eletronicamente)
Conselheiro **JAILSON VIANA DE ALMEIDA**
Relator
Matrícula n. 577