

## **AUDITORIA N. 1024284**

**Órgão:** Prefeitura Municipal de Belo Vale

**Exercício:** 2017

**Responsáveis:** José Lapa dos Santos, Eduardo de Oliveira, Renato Luciano da Silva Santos, José Givaldo Cordeiro

**Procurador(es):** Augusto Mário Menezes Paulino, OAB/MG 83.263; Augusto Mário Caldeira Paulino, OAB/MG 23.135

**MPTC:** Marcílio Barenco Corrêa de Mello

**RELATOR:** CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO

### **EMENTA**

AUDITORIA. PREFEITURA MUNICIPAL. SERVIÇO DE TRANSPORTE ESCOLAR. AUSÊNCIA DE REPRESENTANTE PARA ACOMPANHAR E FISCALIZAR A EXECUÇÃO CONTRATUAL. MONITORAMENTO. IRREGULARIDADES DETECTADAS NOS TESTES DE ADERÊNCIA. UTILIZAÇÃO DE VEÍCULOS ESCOLARES SEM A AUTORIZAÇÃO EMITIDA PELA ENTIDADE EXECUTIVA DE TRÂNSITO DO ESTADO. CONDUÇÃO DE ESCOLARES SEM A UTILIZAÇÃO OBRIGATÓRIA DO CINTO DE SEGURANÇA. IRREGULARIDADES. APLICAÇÃO DE MULTA. RECOMENDAÇÕES. DETERMINAÇÕES.

1. Os contratos devem ser executados com o devido acompanhamento e fiscalização a cargo de um representante da Administração especialmente designado para esse fim, conforme exigido pelo art. 67 da Lei n. 8.666/1993, sendo que a ausência de tal representante se mostra conduta grave e enseja aplicação de multa ao responsável.
2. A utilização de veículos em desacordo com as exigências e especificações dispostas no art. 136, *caput*, e art. 137 do Código de Trânsito Brasileiro – CTB evidenciam conduta grave, que explicitam a ausência de planejamento e de mecanismos de controle e fiscalização da Administração local. Deve-se, de todo modo, determinar ao gestor público que comprove o cumprimento dos mencionados dispositivos, os quais deliberam sobre a expedição da autorização emitida pelo órgão de trânsito competente e a sua afixação na parte interna do veículo destinado à condução coletiva de escolares, em local visível, com inscrição da lotação permitida.
3. O CTB determina a obrigatoriedade do uso do cinto de segurança para condutor e passageiros em todas as vias do território nacional, bem como a necessidade de existirem em número igual à sua lotação, especialmente em casos de veículos destinados à condução coletiva de escolares. Assim, deve-se determinar ao Prefeito Municipal, ao Secretário Municipal de Transporte, e ao Secretário Municipal de Educação, que desenvolvam trabalhos de conscientização aplicáveis aos alunos e seus responsáveis sobre o uso do cinto de segurança e a preservação dos equipamentos de segurança dos veículos escolares, objetivando a garantia da segurança dos alunos e a prevenção de acidentes.

## NOTAS TAQUIGRÁFICAS

7ª Sessão Ordinária da Primeira Câmara – 12/03/2019

CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO:

### I – RELATÓRIO

Tratam os autos de auditoria de conformidade realizada na Prefeitura Municipal de Belo Vale, cujo escopo foi “examinar a regularidade dos serviços de transporte escolar oferecidos pelo Município no período de janeiro a julho de 2017, próprios e terceirizados, assim como verificar se eles atendem à demanda de alunos da rede pública de ensino e avaliar as condições dos serviços prestados”.

A equipe técnica responsável pelos trabalhos de auditoria apresentou o relatório de fls. 7/16 e constatou as seguintes irregularidades:

I - A Administração Municipal não designou um representante para acompanhar e fiscalizar a execução contratual dos serviços de transporte escolar;

II - Nos testes de aderência realizados pela Equipe de Auditoria na prestação/execução dos serviços de transporte escolar, tanto por veículos próprios, quanto por veículos contratados, foram constatadas as seguintes ocorrências: 1) utilização de veículos escolares sem a autorização emitida pela entidade executiva de trânsito do Estado; 2) condução de escolares sem a utilização obrigatória do cinto de segurança.

Diante disso, propôs a citação dos Srs. José Lapa dos Santos, Prefeito Municipal de Belo Vale, Renato Luciano da Silva Santos, Secretário de Transporte, Eduardo de Oliveira, Controlador Interno, e José Givaldo Cordeiro, Secretário de Educação, para que se manifestassem nos termos do *caput* do art. 187 do Regimento Interno do Tribunal.

O então Relator, fl. 19, determinou a citação dos responsáveis para que apresentassem defesa e documentos acerca dos fatos lançados nos autos, sobretudo aqueles identificados no relatório da Unidade Técnica às fls. 7/16. Ao final, determinou que os autos fossem encaminhados à 3ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios para reexame e, após, ao Ministério Público de Contas para manifestação conclusiva.

Devidamente citados, os gestores apresentaram defesa, fls. 25/29, e carregaram aos autos os documentos de fls. 30/205.

Após a análise da documentação encaminhada pelos responsáveis, a Unidade Técnica, fls. 207/211, propôs a retificação da proposta de encaminhamento referente ao item II.2, no sentido de que, em vez da aplicação da sanção prevista nos referidos dispositivos legais, caberia o monitoramento da irregularidade por parte do Tribunal. Quanto aos demais apontamentos, entendeu serem passíveis de aplicação da sanção prevista no inciso I do art. 83 c/c inciso II do art. 85 da Lei Orgânica do Tribunal.

Por sua vez, o *Parquet* Especial, fls. 212/214v, concluiu pela procedência dos apontamentos de falhas na prestação de serviços de transporte escolar e entendeu pela aplicação de multa aos responsáveis. Requereu, ademais, a emissão de recomendação aos secretários municipais de educação e de transporte e ao responsável pelo controle interno do município para que observassem as determinações das leis referentes ao transporte escolar. Por fim, opinou pela autuação de autos apartados visando a realização de termo de ajustamento de gestão, previsto

no art. 93-A da Lei Complementar n. 102/2008, para a regularização dos procedimentos adotados no transporte escolar do município de Belo Vale.

Os autos foram a mim redistribuídos, consoante termo à fl. 215.

É o relatório.

## II – FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, como bem apontou a equipe de auditoria no item 1.6 do Relatório de Auditoria de Conformidade, fl. 11, resalto que “o benefício decorrente desta auditoria se evidencia na determinação para correção das ocorrências apontadas, no que tange à melhoria na qualidade dos serviços de transporte escolar oferecidos pelo Município aos alunos da rede pública de ensino”. Ademais, registro que, no período de janeiro a julho de 2017, o volume de recursos aqui fiscalizados correspondeu a R\$ 916.167,60 (novecentos e dezesseis mil, cento e sessenta e sete reais e sessenta centavos).

Posto isso, passo ao exame dos apontamentos provenientes do relatório técnico de auditoria, fls. 7/16, tendo em vista a competência desta Corte para fiscalização dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, nos termos da jurisprudência consolidada no âmbito do Tribunal de Contas da União – TCU<sup>1</sup>.

### **1. A Administração Municipal não designou um representante para acompanhar e fiscalizar a execução contratual dos serviços de transporte escolar**

A equipe técnica de auditoria constatou, fls. 11/11v, que a Administração Pública Municipal, em afronta ao estabelecido no *caput* e §§1º e 2º do art. 67 e no *caput* do art. 113 da Lei n. 8.666/93, não teria designado um representante/responsável para acompanhar e fiscalizar a execução dos contratos firmados com os prestadores de serviços de transporte escolar.

Os defendentes argumentaram, fl. 26, que “[...] é realizado relatório mensal pelo Secretário Municipal de Educação, informando sobre o cumprimento do itinerário pelo prestador de serviços, além de serem exigidos o laudo de vistoria do veículo, o laudo de inspeção de trânsito, as certidões fiscais, de débitos trabalhistas e de FGTS dos contratados [...]”. Alegaram, ainda, que outros cargos auxiliam o Secretário de Educação, tais como o controlador interno, que acompanha, orienta e fiscaliza os procedimentos licitatórios.

Em sede de reexame, a Unidade Técnica, fls. 208v/209, registrou que as alegações dos defendentes não mereciam prosperar, uma vez que a atuação do Secretário de Educação teria características de liquidação de despesas e não de fiscalização da execução do contrato. Dessa forma, entendeu pela permanência do apontamento, colacionando entendimento do Tribunal de Contas da União – TCU, sobre o tema.

---

<sup>1</sup> A fiscalização da aplicação dos recursos do Fundeb e do Fundeb, quando há complementação da União, é de competência concorrente entre o TCU e os tribunais de contas dos estados ou dos municípios, conforme o caso, ainda que a receita decorra de decisão judicial. (Acórdão n. 1962/2017, Plenário, sessão do dia 6/9/2017, Relatoria Min. Walton Alencar Rodrigues).

O Ministério Público de Contas, fl. 213, entendeu que “para a efetiva fiscalização dos serviços, como determina a Lei federal nº 8666/1993, são necessários o acompanhamento permanente da operação dos serviços e a vistoria visual das condições gerais dos veículos e dos condutores, além das exigências formais impostas no processo de licitação”.

Com efeito, apoiando-se na jurisprudência do TCU<sup>2</sup> sobre o tema e nos termos do *caput* do art. 67 da Lei n. 8.666/1993, entendo que, de fato, a administração deveria ter indicado um representante da Administração para acompanhar e fiscalizar, especialmente, a execução dos referidos contratos de transporte escolar.

Todavia, deixo de responsabilizar os gestores públicos, tendo em vista que restou demonstrado, fls. 30/188, que foi realizado, pela Secretaria Municipal de Educação, o acompanhamento da execução desses contratos, com a produção de relatório mensal contendo diversas informações sobre o cumprimento do itinerário, laudo de vistoria dos veículos, laudo de inspeção de trânsito, certidões fiscais, trabalhistas e de FGTS.

Por essa vertente, Marçal Justen Filho entende que, em alguns casos, será dispensável a designação de um representante para a fiscalização e acompanhamento do contrato, tais como o desenvolvimento da fiscalização através de relatórios mensais, a conferir:

Haverá casos nos quais será dispensável aplicação tão estrita do texto legal. A regra será atendida quando a atividade de fiscalização puder realizar-se satisfatoriamente no momento da entrega da prestação. Em muitos casos, basta o controle de qualidade desenvolvido na ocasião do recebimento da prestação. Em outros casos, a fiscalização é inviável e o dispositivo não tem qualquer aplicação. Assim, por exemplo, não haveria sentido em designar um agente para acompanhar a elaboração de um trabalho jurídico do advogado contratado pela Administração. A fiscalização poderia desenvolver-se sob outras modalidades, tais como a exigência de relatórios mensais etc. Enfim, o dispositivo apresenta relevância e aplicabilidade especialmente às hipóteses de obras e serviços de engenharia. (Justen Filho, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 16ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 1.061). (Grifei)

Colaciono, ainda, trecho da decisão prolatada pela Primeira Câmara, na Auditoria n. 959017, sessão do dia 5/9/2017, de relatoria do eminente Conselheiro Substituto Hamilton Coelho, em que não se aplicou multa ao gestor em caso semelhante, tendo apenas determinado a correção das falhas apontadas, *in verbis*:

[...]

Compulsando os autos, constatei que somente a irregularidade referente ao transporte de alunos sem a utilização de cinto de segurança foi sanada integralmente, fl. 226. As demais falhas apontadas permaneceram, sendo que algumas foram sanadas parcialmente (veículos escolares, próprios e terceirizados, em condições precárias, condutores que não satisfazem requisitos exigidos, irregularidades na formalização e na execução dos contratos).

---

<sup>2</sup> Os contratos devem ser executados com o devido acompanhamento e fiscalização a cargo de um Representante da Administração especialmente designado para esse fim, conforme exigido pelo art. 67 da Lei n. ° 8.666/93. [Acórdão 212/2009 – TCU – Segunda Câmara]

Em última análise, acorde com as considerações da unidade técnica e do Ministério Público, considero que a superlotação e a precariedade das condições dos veículos, bem como a existência de condutores que não satisfazem os requisitos exigidos, evidenciam a ausência de planejamento e de mecanismos de controle e fiscalização da Administração local, além de colocar em risco a incolumidade física dos alunos, em desconformidade com o disposto nos arts. 100, 105, 136, 137, 138 e 329 do Código de Trânsito Brasileiro e no art. 33 da Resolução do Conselho Nacional de Trânsito - CONTRAN n.º 168/04.

De modo semelhante, as irregularidades na formalização e execução dos contratos, bem como a inexistência de controle de gastos com manutenção e peças dos veículos próprios reforçam as falhas apuradas no planejamento e nos mecanismos de controle e fiscalização da Prefeitura, em afronta às regras contidas nas Leis n.os 8.666/93 e 10.520/02.

Todas essas constatações demonstram a falta de eficiência na prestação do serviço de transporte escolar no Município de Porteirinha, no período auditado. Contudo, considerando o objetivo precípua de contribuir para o aprimoramento dos serviços de transporte escolar, deixo de apenar os responsáveis e determino a expedição de determinações para correção das falhas apontadas, reservando-se a aplicação de sanção pecuniária para a hipótese de descumprimento de tais determinações, nos termos do art. 275, II e III e do Regimento Interno e do art. 85, III, da LC n.º 102/08.

[...]

Ademais, a aplicação de multa aos gestores no caso em exame não contribuiria em nada para a melhoria da qualidade do serviço de transporte escolar oferecido aos alunos. Cito, aqui, as deliberações constantes das Auditorias n. 959016 e 969453, de relatoria da Conselheira Adriene Andrade e do Conselheiro Sebastião Helvecio, apreciadas nas sessões da Primeira Câmara dos dias 4/10/2016 e 3/7/2018, respectivamente, em que se decidiu por não aplicar sanção pecuniária ao gestor público em auditorias similares a esta.

Diante do exposto, apesar de não haver um representante formalmente designado para o acompanhamento e fiscalização desses ajustes, entendo que tal fiscalização foi exercida com a produção de relatórios mensais, razão pela qual entendo como pertinente, nos termos dos incisos II e III do art. 275 do Regimento Interno, a expedição de recomendação ao Sr. José Lapa dos Santos, Prefeito Municipal de Belo Vale, e ao Sr. José Givaldo Cordeiro, Secretário Municipal de Educação, para que, nos futuros contratos, designem um representante/responsável da Administração para acompanhar e fiscalizar, especialmente, a execução contratual dos serviços de transporte escolar, nos termos do art. 67 da Lei n. 8.666/1993.

## **2. Irregularidades detectadas nos testes de aderência realizados pela Equipe de Auditoria na prestação/execução dos serviços de transporte escolar, tanto por veículos próprios, quanto por veículos contratados**

### **2.1. Do Termo de Ajustamento de Gestão**

Oportuno registrar que o Ministério Público de Contas, fl. 214v, opinou pela “[...] autuação de autos apartados visando a realização de termo de ajustamento de gestão, previsto no art. 93-A da Lei Complementar estadual nº 102/2008, para a regularização dos procedimentos adotados no transporte escolar do município de Belo Vale, tendo em vista o risco que os alunos estão expostos devido à incapacidade da gestão municipal de oferecer segurança aos alunos, conforme apurado na auditoria operacional realizada”.

Todavia, por entender que eventual propositura de Termo de Ajustamento de Gestão disporá do mesmo efeito das recomendações e das determinações subsequentemente propostas, deixo de acolher, com a devida vênia, a hipótese de formação de autos apartados para a realização do referido termo.

## **2.2. Utilização de veículos escolares sem a autorização emitida pela entidade executiva de trânsito do Estado**

O relatório técnico de auditoria, no exame da documentação dos veículos utilizados nos serviços de transporte escolar, constatou, fl. 12, que todos eles circulavam sem autorização emitida pelo órgão de trânsito do Estado de Minas Gerais, devidamente afixada, conforme exigido pelo *caput* do art. 136 e art. 137 da Lei n. 9.503/1997 (Código de Trânsito Brasileiro – CTB).

Os defendentes informaram à fl. 28, que “[...] atendendo à recomendação da equipe inspetora, serão imediatamente expedidas autorizações para o transporte escolar”.

A Unidade Técnica, fl. 209, destacou que “[...] a falha apontada no relatório de auditoria não foi sanada, visto que o documento encaminhado junto à defesa se trata de um modelo para futura utilização e implantação no transporte escolar”. Dessa forma, entendeu pela manutenção do apontamento.

O *Parquet* Especial, fls. 213/213v, ressaltou que todo veículo que transporta alunos deveria ter a autorização especial, fixada na parte interna do veículo, em local visível, expedida pela Divisão de Fiscalização de Veículos e Condutores do Detran ou pela Circunscrição Regional de Trânsito (Ciretran).

Saliento que a utilização de veículos em desacordo com as exigências e especificações dispostas no art. 136, *caput*, e no art. 137 do CTB evidencia conduta que explicita a ausência de planejamento e de mecanismos de controle e fiscalização da Administração local. Entretanto, conforme entendimento já explanado, deixo de responsabilizar com multa o Prefeito Municipal de Belo Vale, bem como o Secretário Municipal de Transporte, tendo em vista a missão essencialmente pedagógica desta auditoria, e considero suficiente a formulação de determinações com vistas ao saneamento breve das irregularidades.

Assim, com fulcro no inciso III do art. 275 do Regimento Interno do Tribunal, faz-se pertinente e necessária a expedição de determinação ao Sr. José Lapa dos Santos, Prefeito Municipal, e ao Sr. Renato Luciano da Silva Santos, Secretário Municipal de Transporte, para que, no prazo de 90 (noventa dias), encaminhem ao Tribunal, sob pena de multa, nos termos do art. 275, II e III, do Regimento Interno e do art. 85, III, da Lei Complementar n. 102/2008, a devida comprovação do cumprimento das exigências legais do art. 136, *caput*, e art. 137 do CTB, quais sejam, a expedição da autorização emitida pelo órgão de trânsito competente e a sua afixação na parte interna do veículo destinado à condução coletiva de escolares, em local visível, com inscrição da lotação permitida.

## **2.3. Condução de escolares sem a utilização obrigatória do cinto de segurança**

A equipe técnica de auditoria, fl. 12, registrou que “Durante os trabalhos de auditagem foram realizados testes de aderência nas seguintes rotas: Predinho – Zona Urbana Frota Própria OQV-2024 Motorista Orlando; Predinho – Zona Urbana Frota Própria PXF-5848 Motorista José Maurício; e B. Santo Antônio – Zona Urbana/Noiva dos Cordeiros/Roças Novas de

Cima/Roças Novas de Baixo – Zona Rural Frota Terceirizada HDI-7086 Motorista Ivan [...]”, nas quais constatou a condução de alunos sem a utilização obrigatória do cinto de segurança, em desacordo com o exigido pelo art. 65 do CTB – fato que foi confirmado por meio de registros fotográficos e de questionário realizado com os motoristas.

Os responsáveis alegaram, fls. 28/29, que a Administração Municipal exige a presença de cintos de segurança em quantidade compatível com a lotação, regra que tem sido cumprida por todos os responsáveis pela prestação de serviços de transporte escolar. Argumentaram, ademais, que todos os motoristas e monitores são orientados a exigir o uso do equipamento e que seria expedido comunicado aos responsáveis sobre a obrigatoriedade da utilização do cinto de segurança. Informaram, por fim, que foram cobradas providências dos responsáveis quanto à substituição dos equipamentos de segurança inadequados.

A Unidade Técnica, fls. 210/210v, acatou as justificativas dos responsáveis, neste ponto, sem prejuízo do monitoramento por este Tribunal, tendo em vista que foram propostas pelos defendentes a orientação e a educação dos usuários do transporte escolar no sentido de se usar o cinto de segurança.

O Ministério Público de Contas, fl. 214, entendeu que as irregularidades apuradas em razão da condução de escolares sem a utilização obrigatória do cinto de segurança ensejam a aplicação de penalidades.

Destaco, inicialmente, que o CTB determina a obrigatoriedade do uso do cinto de segurança<sup>3</sup> para condutor e passageiros em todas as vias do território nacional<sup>4</sup>. Ademais, verifico que exige a necessidade de existirem em número igual à sua lotação, especialmente em casos de veículos destinados à condução coletiva de escolares<sup>5</sup>.

Entendo, portanto, que há irregularidade nesse ponto. Todavia, tendo em vista que os defendentes argumentaram que estão sendo cobradas providências dos responsáveis, acolho a manifestação técnica de fl. 210v, para propor que se determine ao Prefeito Municipal, ao Secretário de Transporte, e ao Secretário de Educação, que, no prazo de 90 (noventa dias), encaminhem ao Tribunal, sob pena de multa, nos termos do art. 275, II e III, do Regimento Interno e do art. 85, III, da Lei Complementar n. 102/2008, prova de trabalhos desenvolvidos de conscientização aos alunos e seus responsáveis sobre o uso do cinto de segurança e a preservação dos equipamentos de segurança dos veículos escolares, objetivando a garantia da segurança dos alunos e a prevenção de acidentes.

---

<sup>3</sup> Art. 105. São equipamentos obrigatórios dos veículos, entre outros a serem estabelecidos pelo CONTRAN:

I - cinto de segurança, conforme regulamentação específica do CONTRAN, com exceção dos veículos destinados ao transporte de passageiros em percursos em que seja permitido viajar em pé;

<sup>4</sup> Art. 65. É obrigatório o uso do cinto de segurança para condutor e passageiros em todas as vias do território nacional, salvo em situações regulamentadas pelo CONTRAN.

<sup>5</sup> Art. 136. Os veículos especialmente destinados à condução coletiva de escolares somente poderão circular nas vias com autorização emitida pelo órgão ou entidade executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal, exigindo-se, para tanto:

VI - cintos de segurança em número igual à lotação;

### III – CONCLUSÃO

Nos termos da fundamentação, proponho a extinção do processo, com resolução de mérito, diante da procedência de apontamentos de irregularidades apurados nesta auditoria, nos termos do art. 196, § 2º, do Regimento Interno.

Assim, quanto à constatada ausência de designação de um representante para acompanhar e fiscalizar a execução contratual dos serviços de transporte escolar; a utilização de veículos escolares sem a autorização emitida pela entidade executiva de trânsito do Estado; e a condução de escolares sem a utilização obrigatória do cinto de segurança, por avaliar que uma atuação repressiva no caso em exame, além de ser destoante do ânimo que norteou a fiscalização realizada no município de Belo Vale, não teria potencial de contribuição para a melhoria da qualidade do serviço de transporte escolar oferecido pelo Município aos seus alunos, entendo como pertinente, nos termos dos incisos II e III do art. 275 do Regimento Interno, a expedição de recomendação e determinações aos gestores municipais, conforme exposto a seguir.

Recomendo ao Sr. José Lapa dos Santos, Prefeito Municipal de Belo Vale, e ao Sr. José Givaldo Cordeiro, Secretário Municipal de Educação, que efetivamente designem representante/responsável da Administração para acompanhar e fiscalizar a execução contratual dos serviços de transporte escolar, nos termos do art. 67 da Lei n. 8.666/1993.

Determino ao citado Prefeito Municipal e ao Secretário Municipal de Transporte, Sr. Renato Luciano da Silva Santos, que adotem as providências necessárias ao cumprimento das exigências dos arts. 136 e 137 do CTB, quais sejam, a expedição da autorização emitida pelo órgão de trânsito e a sua afixação na parte interna do veículo destinado à condução coletiva de escolares, em local visível, com inscrição da lotação permitida, encaminhando comprovação do cumprimento a este Tribunal, no prazo de 90 (noventa dias), sob pena de multa, nos termos do art. 275, II e III, do Regimento Interno e do art. 85, III, da Lei Complementar n. 102/2008.

Por fim, também sob pena de multa, sob os mesmos fundamentos, determino ao Prefeito, ao Secretário de Transporte e ao Secretário de Educação que, no prazo de 90 (noventa dias), comprovem nos autos a realização dos trabalhos de conscientização dos alunos e seus responsáveis sobre o uso do cinto de segurança e a preservação dos equipamentos de segurança dos veículos escolares, objetivando a prevenção de acidentes e a garantia da integridade física dos usuários.

Registro que o cumprimento da recomendação e das determinações dadas aos referidos gestores deverá ser monitorado pela Unidade Técnica competente, nos termos dos arts. 288 e 290 a 293 do Regimento Interno do TCEMG.

Intime-se também o responsável pelo controle interno da Prefeitura Municipal de Belo Vale para que cumpra sua missão de apoiar o controle externo, conforme disposto no inciso IV do art. 74 da CR/88 e o inciso V do art. 313 do Regimento Interno do Tribunal, monitorando, *in casu*, o cumprimento da recomendação e determinações nesta decisão.

Intimem-se os gestores pelo DOC e por via postal.

Transitada em julgado a decisão, depois de cumpridos os procedimentos pertinentes, arquivem-se os autos, nos termos do art. 176, I, do Regimento Interno.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:

Senhor Presidente,

Com a devida vênia, para manter coerência com o voto proferido no Processo de n.º 1.024.547, aprovado na sessão desta Câmara de 19/02/19, aplico multa de R\$1.000,00 (mil reais), individualmente, ao Prefeito José Lapa dos Santos, e ao Sr. Renato Luciano da Silva Santos, Secretário Municipal de Transportes, diante da ocorrência de ofensas graves a disposições da Lei Nacional n.º 9.503/97 (Código de Trânsito Brasileiro – CTB), sendo, utilização de veículos escolares sem a autorização emitida pela entidade executiva de trânsito do Estado e a condução de escolares sem a utilização obrigatória do cinto de segurança.

Observo que a Auditoria de conformidade – hipótese dos autos – não se confunde com a Auditoria Operacional, tratada em resolução específica, na qual de fato não se prevê multa como provimento típico (embora possa ser aplicada em caso de descumprimento das diligências e prazos nela estabelecidos).

No relatório inicial desta Auditoria de conformidade, inclusive, a equipe técnica descreve a ação de controle como “inspeção”, destacando sua origem em dados de matriz de risco gerados pelo Suricato, uma das ferramentas de fiscalização mais avançadas de que dispomos.

Friso que foram documentadas nos autos irregularidades graves relacionadas à delicada missão de transportar crianças e adolescentes às suas escolas e, nesta hipótese, nada melhor do que uma apenação com o escopo de reorientar a conduta da Administração.

A meu ver, firme na linha de conclusão do órgão técnico e do Ministério Público, não é desejável que irregularidades relacionadas à integridade física de crianças, acompanhadas de material probatório cabal e devidamente submetidas a contraditório e ampla defesa, sejam impassíveis de sanção.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

De acordo com o Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE JOSÉ ALVES VIANA:

Vou pedir vista.

VISTA CONCEDIDA AO CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA MARIA CECÍLIA BORGES.)

**RETORNO DE VISTA**

**NOTAS TAQUIGRÁFICAS**

**16ª Sessão Ordinária da Primeira Câmara – 14/05/2019**

CONSELHEIRO PRESIDENTE JOSÉ ALVES VIANA:

## I – RELATÓRIO

Tratam os autos de auditoria de conformidade realizada na Prefeitura Municipal de Belo Vale, objetivando verificar a regularidade dos serviços de transporte escolar oferecidos pelo Município no período de janeiro a julho de 2017, próprios e terceirizados, assim como verificar se eles atendem à demanda de alunos da rede pública de ensino e avaliar as condições dos serviços.

O processo foi submetido à apreciação da Primeira Câmara deste Tribunal, na sessão do dia 12/03/2019.

Naquela sessão, o relator, Conselheiro Substituto Adonias Monteiro apresentou proposta de voto, quanto ao mérito, no seguinte sentido:

Nos termos da fundamentação, proponho a extinção do processo, com resolução de mérito, diante da procedência de apontamentos de irregularidades apurados nesta auditoria, nos termos do art. 196, § 2º, do Regimento Interno.

Assim, quanto à constatada ausência de designação de um representante para acompanhar e fiscalizar a execução contratual dos serviços de transporte escolar; a utilização de veículos escolares sem a autorização emitida pela entidade executiva de trânsito do Estado; e a condução de escolares sem a utilização obrigatória do cinto de segurança, por avaliar que uma atuação repressiva no caso em exame, além de ser destoante do ânimo que norteou a fiscalização realizada no município de Belo Vale, não teria potencial de contribuição para a melhoria da qualidade do serviço de transporte escolar oferecido pelo Município aos seus alunos, entendo como pertinente, nos termos dos incisos II e III do art. 275 do Regimento Interno, a expedição de recomendação e determinações aos gestores municipais, conforme exposto a seguir.

Recomendo ao Sr. José Lapa dos Santos, Prefeito Municipal de Belo Vale, e ao Sr. José Givaldo Cordeiro, Secretário Municipal de Educação, que efetivamente designem representante/responsável da Administração para acompanhar e fiscalizar a execução contratual dos serviços de transporte escolar, nos termos do art. 67 da Lei n. 8.666/1993.

Determino ao citado Prefeito Municipal e ao Secretário Municipal de Transporte, Sr. Renato Luciano da Silva Santos, que adotem as providências necessárias ao cumprimento das exigências dos art. 136 e 137 do CTB, quais sejam, a expedição da autorização emitida pelo órgão de trânsito e a sua afixação na parte interna do veículo destinado à condução coletiva de escolares, em local visível, com inscrição da lotação permitida, encaminhando comprovação do cumprimento a este Tribunal, no prazo de 90 (noventa dias), sob pena de multa, nos termos do art. 275, II e III, do Regimento Interno e do art. 85, III, da Lei Complementar n. 102/2008.

Por fim, também sob pena de multa, sob os mesmos fundamentos, determino ao Prefeito, ao Secretário de Transporte e ao Secretário de Educação que, no prazo de 90 (noventa dias), comprovem nos autos a realização dos trabalhos de conscientização dos alunos e seus responsáveis sobre o uso do cinto de segurança e a preservação dos equipamentos de segurança dos veículos escolares, objetivando a prevenção de acidentes e a garantia da integridade física dos usuários.

Registro que o cumprimento da recomendação e das determinações dadas aos referidos gestores deverá ser monitorado pela Unidade Técnica competente, nos termos dos arts. 288 e 290 a 293 do Regimento Interno do TCEMG.

Intime-se também o responsável pelo controle interno da Prefeitura Municipal de Belo Vale para que cumpra sua missão de apoiar o controle externo, conforme disposto no inciso IV do art. 74 da CR/88 e o inciso V do art. 313 do Regimento Interno do Tribunal, monitorando, *in casu*, o cumprimento da recomendação e determinações nesta decisão.

Intimem-se os gestores pelo DOC e por via postal.

Transitada em julgado a decisão, depois de cumpridos os procedimentos pertinentes, arquivem-se os autos, nos termos do art. 176, I, do Regimento Interno.

Após o relator apresentar sua proposta de voto, o Conselheiro Substituto Hamilton Coelho proferiu seu voto:

Senhor Presidente,

Com a devida vênia, par amanter coerência com o voto proferido no Processo de n.º 1.024.547, aprovado na sessão desta Câmara de 19/02/19, aplico multa de R\$1.000,00 (mil reais), individualmente, ao Prefeito José Lapa dos Santos, e ao Sr. Renato Luciano da Silva Santos, Secretário Municipal de Transportes, diante da ocorrência de ofensas graves a disposições da Lei Nacional n.º 9.503/97 (Código de Trânsito Brasileiro – CTB), sendo, utilização de veículos escolares sem a autorização emitida pela entidade executiva de trânsito do Estado e a condução de escolares sem a utilização obrigatória do cinto de segurança.

Observo que a Auditoria de conformidade – hipótese dos autos – não se confunde com a Auditoria Operacional, tratada em resolução específica, na qual de fato não se prevê multa como provimento típico (embora possa ser aplicada em caso de descumprimento das diligências e prazos nela estabelecidos).

No relatório inicial desta Auditoria de conformidade, inclusive, a equipe técnica descreve a ação de controle como “inspeção”, destacando sua origem em dados de matriz de risco gerados pelo Suricato, uma das ferramentas de fiscalização mais avançadas de que dispomos.

Friso que foram documentadas nos autos irregularidades graves relacionadas à delicada missão de transportar crianças e adolescentes às suas escolas e, nesta hipótese, nada melhor do que uma apenação com o escopo de reorientar a conduta da Administração.

A meu ver, firme na linha de conclusão do órgão técnico e do Ministério Público, não é desejável que irregularidades relacionadas à integridade física de crianças, acompanhadas de material probatório cabal e devidamente submetidas a contraditório e ampla defesa, sejam impassíveis de sanção.

O Conselheiro Durval Ângelo acolheu a proposta de voto. Ato contínuo, pedi vista dos autos para melhor avaliar a questão.

É o relatório, no essencial.

## II – FUNDAMENTAÇÃO

Pedi vista dos autos para estudar melhor a questão relativa à finalidade deste tipo de auditoria de conformidade.

Isso porque, tenho notado que em diversos julgados desta Primeira Câmara, a auditoria de conformidade tem sido tratada como auditoria operacional, sendo mencionado nos votos o caráter pedagógico que este tipo de auditoria deve objetivar.

A esse respeito, me alinho ao posicionamento esposado pelo Conselheiro Hamilton Coelho e citado acima no relatório.

Há que se repisar a diferença entre de auditoria de conformidade e a operacional.

Nesse contexto, ressalto a especificidade da **auditoria operacional**, que foi objeto de Resolução, a de n.º 16/2011, nos termos do estabelecido no art. 289, regimental.

Segundo o disposto no art. 2º dessa Resolução, a auditoria operacional

consiste em avaliar programas, projetos e atividades governamentais dos órgãos e entidades que integram a Administração Pública e aqueles realizados pela iniciativa privada sob delegação, contrato de gestão ou congêneres, especialmente quanto aos aspectos da economicidade, eficiência, eficácia, efetividade e equidade, **com a finalidade de obter resultados aplicáveis ao aperfeiçoamento do objeto auditado e otimizar o emprego dos recursos públicos**, sem prejuízo do exame da legalidade dos atos do gestor responsável. (grifei)

Sua instrução e apreciação estão estabelecidas nos arts. 5º, 6º e 7º, que transcrevo:

**Art. 5º** A tramitação dos processos de auditoria operacional deverá ocorrer com a celeridade necessária, **de forma a garantir a adoção tempestiva das medidas recomendadas e/ou determinadas.**

**Art. 6º** Nas deliberações em processos referentes à auditoria operacional caberão **recomendações e/ou determinações.**

**Art. 7º** A decisão do Tribunal em processo de auditoria operacional **conterá determinação para que o responsável pelo órgão/entidade auditada apresente plano de ação, e fixará prazo para encaminhamento do referido plano.** (grifei)

Já a **auditoria de conformidade**, nos termos do manual do INTOSAI, Comitê de Normas Profissionais, traduzido pelo Tribunal de Contas da União<sup>6</sup> objetiva

[...] a avaliação independente para determinar se um dado objeto **está em conformidade com normas aplicáveis identificadas como critérios.** As auditorias de conformidade são realizadas para avaliar se atividades, transações financeiras e informações cumprem, em todos os aspectos relevantes, as normas que regem a entidade auditada.

13. O objetivo da auditoria de conformidade do setor público, portanto, é permitir que as EFS [Entidades Fiscalizadoras Superiores] **avaliem se as atividades das entidades do setor público estão de acordo com as normas que as regem.** Isso envolve relatar o grau em que a entidade auditada cumpre com os critérios estabelecidos. O relatório pode variar entre breves opiniões padronizadas e vários formatos de conclusões, apresentadas de forma curta ou de forma longa. A auditoria de conformidade pode ser relacionada com a legalidade (aderência a critérios formais tais como leis, regulamentos e acordos aplicáveis) ou com a *propriety* (observância aos princípios gerais que regem a gestão financeira responsável e a conduta de agentes públicos). Enquanto a legalidade é o foco principal da auditoria de conformidade, a *propriety* pode também ser pertinente dado o contexto do setor público, no qual existem certas expectativas relacionadas à gestão financeira e à conduta dos agentes públicos. Dependendo do mandato da EFS, o escopo da auditoria pode, portanto, incluir aspectos de *propriety*.

14. A auditoria de conformidade pode também levar **as EFS com poderes jurisdicionais a proferir julgamentos e aplicar sanções aos responsáveis pela gestão de recursos públicos.** Algumas EFS são obrigadas a encaminhar os fatos passíveis de processo criminal às autoridades judiciais. Nesse contexto, o objetivo da auditoria de conformidade pode ser estendido e o auditor deve levar em consideração os requisitos específicos relevantes ao definir a estratégia e o planejamento da auditoria, e ao longo de todo o processo de auditoria. (grifei)

O Manual de Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI)<sup>7</sup> refere-se à auditoria operacional como aquela que

---

<sup>6</sup> <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A2561DF3F501562345D18A53D7>

**foca em determinar se intervenções, programas e instituições estão operando em conformidade com os princípios da economicidade, eficiência e efetividade, bem como se há espaço para aperfeiçoamento.** O desempenho é examinado segundo critérios adequados, e as causas de desvios desses critérios ou outros problemas são analisados. **O objetivo é responder a questões-chave de auditoria e apresentar recomendações para aperfeiçoamento.** (grifei)

Também a Declaração de Lima sobre Diretrizes para Preceitos de Auditoria<sup>8</sup> específica

Seção 4. A Auditoria de legalidade, auditoria de regularidade e auditoria operacional

1. **A tarefa tradicional de Entidades Fiscalizadoras Superiores é auditar a legalidade e regularidade da gestão financeira e da contabilidade.**

2. Além desse tipo de auditoria, cuja importância se mantém, há um outro tipo de auditoria igualmente importante- **a auditoria operacional – cuja finalidade é verificar o desempenho, a economia, a eficiência e a eficácia da administração pública.** A auditoria operacional não se restringe a operações financeiras específicas e abrange todas as atividades governamentais, inclusive seus sistemas organizacionais e administrativos. (grifei)

Sob a perspectiva exposta, entendo que não há como esta Corte dar tratamento análogo às duas espécies de auditoria (de conformidade e operacional), porquanto têm natureza, premissas, instrução processual, escopo e resultados esperados diferentes<sup>9</sup>.

AUDITORIA DE CONFORMIDADE	AUDITORIA OPERACIONAL
. Instrumento de fiscalização utilizado para examinar a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos a sua jurisdição, quantos ao aspecto contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial.	. Exame independente e objetivo da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de organizações, programas e atividades governamentais, com a finalidade de promover o aperfeiçoamento da gestão pública.
<b>Objeto da fiscalização: Programa, atividade, projeto, processo ou sistema sujeito à fiscalização.</b>	<b>O objeto deve oferecer oportunidade para a realização de auditoria que contribua para o aperfeiçoamento da administração pública e forneça à sociedade opinião independente sobre o desempenho da atividade pública.</b>
. A auditoria de conformidade tem como padrão geral o planejamento, a execução e a elaboração do relatório. Após o planejamento será emitida <b>Portaria de fiscalização</b> na qual são identificados o coordenador, os demais membros da equipe e o supervisor, bem como o objetivo dos trabalhos, o órgão/entidade fiscalizado, a deliberação que originou a fiscalização, a fase de planejamento e, quando conhecidas, as fases de execução e de elaboração do relatório.	. O ciclo de auditoria operacional se inicia com o processo de seleção dos temas. Após a definição de tema específico, deve-se proceder ao planejamento com vistas à elaboração do projeto de auditoria, que tem por finalidade detalhar os objetivos do trabalho, as questões a serem investigadas, os procedimentos a serem desenvolvidos e os resultados esperados com a realização da auditoria. Na fase de execução, realiza-se a coleta e análise das informações que subsidiarão o relatório destinado a comunicar os achados e as conclusões da auditoria. A etapa de monitoramento destina-se a acompanhar as providências adotadas pelo auditado em resposta às recomendações e determinações exaradas, assim como aferir o benefício decorrente de sua implementação.
. O achado de auditoria deve atender, necessariamente, aos seguintes requisitos básicos: . ser relevante para que mereça ser relatado; . estar fundamentado em evidências juntadas ao relatório; .ser apresentado de forma objetiva; . respaldar	. O achado é a discrepância entre a situação existente e o critério. Achados são situações verificadas pelo auditor durante o trabalho de campo que serão usadas para responder às questões de auditoria. O achado contém os

<sup>7</sup> <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/?assuntoRI=Normas%20de%20auditoria>

<sup>8</sup> <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/declaracao-de-lima.htm>

<sup>9</sup>

<p>as propostas de encaminhamento dele resultantes; . apresentar consistência, de modo a mostrar-se convincente a quem não participou da auditoria.</p>	<p>seguintes atributos: critério (o que deveria ser), condição (o que é), causa (razão do desvio com relação ao critério) e efeito (consequência da situação encontrada). Quando o critério é comparado com a situação existente, surge o achado de auditoria.</p>
<p>. As conclusões devem indicar o impacto dos achados nas contas dos órgãos/entidades fiscalizados. Para tanto, é <b>necessário identificar as responsabilidades ao longo do tempo</b>, bem como o estado das respectivas contas. Para a formalização do conclusão, devem ser considerados os efeitos do achado, obtidos pela avaliação da diferença entre situação encontrada e o resultado que teria sido observado caso se tivesse seguido o critério.</p>	<p>. A conclusão deve destacar de forma equilibrada os pontos fortes do objeto de auditoria, as principais oportunidades de melhoria de desempenho e os possíveis benefícios esperados quantificando-os, sempre que possível, em termos de economia de recursos ou de outra natureza de melhoria. <b>Devem ser relatadas as dificuldades enfrentadas pelos gestores e destacadas as iniciativas positivas por eles empreendidas no sentido de superar dificuldades.</b></p>
<p>. Na proposta de encaminhamento, quando for aplicável, <b>devem ser formuladas proposições de medidas saneadoras (audiência, citação) e/ou cautelares (afastamento temporário do responsável, indisponibilidade de bens do responsável, arresto de bens do responsável, suspensão de ato ou procedimento) para cada achado de auditoria, decorrentes ou não da investigação de questões de auditoria.</b></p> <p>. A proposta de encaminhamento deve ser completa, contendo todas as medidas necessárias, tais como audiência, conversão em TCE para fins de citação, medidas cautelares, arquivamento, apensamento às contas. Na sua elaboração, devem ser observadas as orientações a seguir:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- nas situações que envolvam determinações não cumpridas sem justificativa pertinente, deve ser incluída proposta de aplicação de multa fundamentada, bem como proposta de reiteração das determinações, fixando prazo para o cumprimento destas;</li> <li>- nas situações que envolvam recomendações não implementadas, deve ser avaliada a conveniência e a oportunidade de converter as recomendações em determinações, fixando prazo para o cumprimento destas.</li> </ul> <p>. Quando da proposição de deliberações que a Unidade Técnica avalie que devam ser monitoradas, as seguintes propostas devem ser também elaboradas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- de realização de verificação do cumprimento das deliberações;</li> <li>- de fixação de prazo para cumprimento das deliberações e/ou para elaboração e remessa de plano de ação.</li> </ul>	<p>. <b>Propostas de encaminhamento são recomendações e determinações que a equipe de auditoria demonstra serem necessárias e que contribuirão para sanar alguma deficiência identificada pela auditoria.</b> As propostas subsidiarão a elaboração de plano de ação por parte dos gestores, o monitoramento da implementação das deliberações e a quantificação de seus efeitos.</p> <p>. <b>Monitoramento é a verificação do cumprimento das deliberações e dos resultados delas advindos, com o objetivo de verificar as providências adotadas e aferir seus efeitos, aumentando a probabilidade de resolução dos problemas identificados durante a auditoria, seja pela implementação das deliberações ou pela adoção de outras medidas de iniciativa do gestor.</b></p> <p>. <b>Plano de ação é um documento apresentado pelo gestor que formaliza as ações que serão tomadas para atender as deliberações propostas no sentido de corrigir os problemas identificados durante a auditoria.</b> Envolve um cronograma em que são definidos responsáveis, atividades e prazos para a implementação das deliberações, norteando o processo de monitoramento e aumentando a sua efetividade</p>
<p>. Se o elemento surpresa não for essencial ao desenvolvimento dos trabalhos e após a emissão da Portaria de Fiscalização, será encaminhado <b>ofício de comunicação de fiscalização ao dirigente do órgão/entidade informando que ele encontra-se sob fiscalização</b>, a data provável para apresentação da equipe, bem como solicitando, quando for o caso, além de documentos e informações, disponibilização de ambiente reservado e seguro para a instalação da equipe, senha para acesso aos sistemas informatizados e designação de uma pessoa de contato do órgão/entidade.</p>	<p>. <b>A participação do gestor e de sua equipe é fundamental em várias etapas do ciclo de auditoria.</b> Desde a etapa de seleção do tema e definição do escopo da auditoria até a caracterização dos achados e possíveis recomendações, <b>a equipe deve contar com a imprescindível colaboração do auditado. Para que a auditoria contribua efetivamente para o aperfeiçoamento da gestão, o gestor precisa apoiar o trabalho e estar disposto a colaborar, facilitando a identificação das áreas relevantes a serem examinadas.</b> Por sua vez, o envolvimento do gestor, favorece a apropriação dos resultados da auditoria e a efetiva implementação das recomendações propostas.</p>

Do Manual de Auditoria Operacional do Tribunal de Contas da União constam as seguintes diferenças entre as duas auditorias em comento:

As **auditorias operacionais** possuem características próprias que as distinguem das auditorias tradicionais. **Ao contrário das auditorias de regularidade<sup>10</sup>, que adotam padrões relativamente fixos, as auditorias operacionais, devido à variedade e complexidade das questões tratadas, possuem maior flexibilidade na escolha de temas, objetos de auditoria, métodos de trabalho e forma de comunicar as conclusões de auditoria.** Empregam ampla seleção de métodos de avaliação e investigação de diferentes áreas do conhecimento, em especial das ciências sociais (ISSAI 3000/1.2, 2.2, 2004; ISSAI 400/4,21, 2001). Além disso, essa modalidade de auditoria requer do auditor flexibilidade, imaginação e capacidade analítica (ISSAI 3000/1.8, 2004).

14 Algumas áreas de estudo, em função de sua especificidade, necessitam de conhecimentos especializados e abordagem diferenciada, como é o caso das avaliações de programa, auditoria de tecnologia de informação e de meio ambiente (ISSAI 3000/1.7, Apêndices 5 e 6, 2004).

15 **Nas auditorias de regularidade, as conclusões assumem a forma de opinião concisa e de formato padronizado sobre demonstrativos financeiros e sobre a conformidade das transações com leis e regulamentos, ou sobre temas como a inadequação dos controles internos, atos ilegais ou fraude. Nas auditorias operacionais, o relatório trata da economicidade e da eficiência na aquisição e aplicação dos recursos, assim como da eficácia e da efetividade dos resultados alcançados.** Tais relatórios podem variar consideravelmente em escopo e natureza, informando, por exemplo, sobre a adequada aplicação dos recursos, sobre o impacto de políticas e programas e recomendando mudanças destinadas a aperfeiçoar a gestão (ISSAI 400/2-3, 2001).

16 Pela sua natureza, **as auditorias operacionais são mais abertas a julgamentos e interpretações e seus relatórios, conseqüentemente, são mais analíticos e argumentativos** (ISSAI 3000/1.2, 2004). Enquanto **nas auditorias de regularidade o exame da materialidade está diretamente relacionado ao montante de recursos envolvidos, nas auditorias operacionais essa é uma questão mais subjetiva e pode basear-se em considerações sobre a natureza ou o contexto do objeto auditado** (ISSAI 400/29, 2001).

Destaco ainda que no Tribunal, o rito a ser seguido para as auditorias e inspeções, rito ordinário, se encontra disposto nos arts. 148 a 155 do Regimento Interno, devendo o processo ser autuado, distribuído, informado pela unidade técnica, determinada a **citação** do responsável pelo relator para manifestação acerca dos achados, reexaminado pelo órgão técnico, encaminhado para manifestação do Ministério Público de Contas e em seguida conclusos ao relator, que poderá determinar aplicação de multa, ressarcimento, determinação ou recomendação.

Já o rito da auditoria operacional possui tramitação mais célere: autuação e distribuição, informação técnica através de relatório preliminar, **intimação** do interessado para pronunciamento acerca das considerações preliminares, novo exame técnico sendo elaborado o relatório final de auditoria operacional, deliberação do relator com recomendações e/ou determinações, apresentação do plano de ação pelo gestor e monitoramento, que será feito em processo próprio.

---

<sup>10</sup> Segundo a Intosai, a auditoria de regularidade (regularity audit) compreende auditoria financeira, auditoria de controles internos e auditoria da legalidade de atos administrativos (ISSAI 100/39, 2001).

Reputando, como citado acima na legislação específica para auditoria operacional, que em suas deliberações seriam apresentadas apenas recomendações e/ou determinações, entendo que **descabe a interpretação idêntica** que tem sido difundida nos processos de auditoria de conformidade e que tem livrado de penalização o agente que atuou *contra legem*.

Em suma, a auditoria de conformidade visa ao exame da legalidade e legitimidade dos atos de gestão, cujos achados de auditoria podem culminar em aplicação de multa, ressarcimento de dano ao erário, determinações/recomendações com vistas ao saneamento das ilegalidades ou mesmo difusão de boas práticas. Lado outro, a auditoria operacional visa o exame do desempenho de um programa, atividade ou organização, buscando promover o aperfeiçoamento da gestão por meio de plano de ação elaborado pelo próprio gestor a partir das recomendações/determinações apresentadas pelos auditores.

Posto isto, no concernente ao item 1, uma vez constatada a ausência de um representante para acompanhar e fiscalizar a execução contratual dos serviços de transporte escolar, **falha que, do meu ponto de vista se mostra grave, uma vez que os alunos da rede municipal de ensino podem se encontrar em risco, seja por estarem acomodados em veículos sem condições de uso (como por exemplo, sem os itens obrigatórios de segurança, com pneus carecas, desgastes excessivos em seu sistema de direção e suspensão), seja por estarem sendo conduzidos por motoristas que não possuem as condições exigidas em lei (Código de Trânsito Brasileiro) para promover o transporte de estudantes**, voto pela aplicação de multa ao gestor à época, Sr. José Lapa dos Santos, no montante de R\$1.000,00, pela inobservância do disposto no art. 67 da Lei de Licitações e Contratos.

Quanto aos itens 2.2 e 2.3, acompanho a proposta de voto do Conselheiro Substituto Adonias Monteiro.

### III – CONCLUSÃO

Com tais considerações, divirjo do Conselheiro Relator quanto à interpretação que tem sido difundida nos processos de auditoria de conformidade e que tem livrado de penalização os agentes e voto no concernente ao item 1 pela aplicação de multa ao gestor, Sr. José Lapa dos Santos, no valor de R\$1.000,00, pela ausência de designação de um representante para acompanhar e fiscalizar a execução contratual dos serviços de transporte escolar, **haja vista que tal conduta se mostra grave, uma vez que os alunos da rede municipal de ensino podem se encontrar em risco, seja por estarem acomodados em veículos sem condições de uso (como por exemplo, sem os itens obrigatórios de segurança; com pneus carecas ou desgastes excessivos em seu sistema de direção e suspensão), seja por estarem sendo conduzidos por motoristas que não possuem as condições exigidas em lei (Código de Trânsito Brasileiro) para promover o transporte de estudantes**.

Acompanho a proposta de voto do Conselheiro Substituto Adonias Monteiro quanto aos itens 2.2 e 2.3.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Pela ordem senhor Presidente.

CONSELHEIRO PRESIDENTE JOSÉ ALVES VIANA:

Com a palavra, pela ordem, o Conselheiro Durval Ângelo.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Senhor Presidente, eu quero rever meu posicionamento da sessão do dia 12/03/19 e aderir ao voto-vista de Vossa Excelência.

CONSELHEIRO PRESIDENTE JOSÉ ALVES VIANA:

FICA APROVADO O VOTO DIVERGENTE DO CONSELHEIRO PRESIDENTE, QUE ACOLHEU PARCIALMENTE A PROPOSTA DE VOTO. VENCIDO, EM PARTE, O CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:

Excelência, pela ordem. Neste processo nº 01, estou vencido em parte, mas em qual parte? Eu também aplico multa de R\$1.000,00.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Vossa Excelência também aplica multa. Correto.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:

Então, é aprovado o meu voto. A divergência foi aberta por mim.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Sim.

CONSELHEIRO PRESIDENTE JOSÉ ALVES VIANA:

Vossa Excelência aplicou multa nos itens n. 2.2 e 2.3.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:

Vossa Excelência acompanha o voto do Relator nos itens n. 2.2 e 2.3.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA MARIA CECÍLIA BORGES.)

### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, por maioria de votos, na conformidade da Ata de Julgamento e das Notas Taquigráficas, diante das razões expendidas no voto divergente do Conselheiro José Alves Viana, em: **I**) aplicar multa ao gestor, Sr. José Lapa dos Santos, no valor de R\$1.000,00 (mil

reais) quanto ao item 1, pela ausência de designação de um representante para acompanhar e fiscalizar a execução contratual dos serviços de transporte escolar; **II)** recomendar ao Sr. José Lapa dos Santos, Prefeito Municipal de Belo Vale, e ao Sr. José Givaldo Cordeiro, Secretário Municipal de Educação, que efetivamente designem representante/responsável da Administração para acompanhar e fiscalizar a execução contratual dos serviços de transporte escolar, nos termos do art. 67 da Lei n. 8.666/1993; **III)** determinar ao citado Prefeito Municipal e ao Secretário Municipal de Transporte, Sr. Renato Luciano da Silva Santos, que adotem as providências necessárias ao cumprimento das exigências dos arts. 136 e 137 do CTB, quais sejam, a expedição da autorização emitida pelo órgão de trânsito e a sua afixação na parte interna do veículo destinado à condução coletiva de escolares, em local visível, com inscrição da lotação permitida, encaminhando comprovação do cumprimento a este Tribunal, no prazo de 90 (noventa dias), sob pena de multa, nos termos do art. 275, II e III, do Regimento Interno e do art. 85, III, da Lei Complementar n. 102/2008; **IV)** determinar ao Prefeito, ao Secretário de Transporte e ao Secretário de Educação que, no prazo de 90 (noventa dias), também sob pena de multa, sob os mesmos fundamentos, comprovem nos autos a realização dos trabalhos de conscientização dos alunos e seus responsáveis sobre o uso do cinto de segurança e a preservação dos equipamentos de segurança dos veículos escolares, objetivando a prevenção de acidentes e a garantia da integridade física dos usuários; **V)** registrar que o cumprimento da recomendação e das determinações dadas aos referidos gestores deverá ser monitorado pela Unidade Técnica competente, nos termos dos arts. 288 e 290 a 293 do Regimento Interno do TCEMG; **VI)** determinar a intimação também do responsável pelo controle interno da Prefeitura Municipal de Belo Vale para que cumpra sua missão de apoiar o controle externo, conforme disposto no inciso IV do art. 74 da CR/88 e o inciso V do art. 313 do Regimento Interno do Tribunal, monitorando, *in casu*, o cumprimento da recomendação e determinações nesta decisão; **VII)** determinar a intimação dos gestores pelo DOC e por via postal; **VIII)** determinar o arquivamento dos autos, nos termos do art. 176, I, do Regimento Interno, depois de transitada em julgado a decisão e cumpridos os procedimentos pertinentes. Acolhida parcialmente a proposta de voto do Relator. Vencido, em parte, o Conselheiro Substituto Hamilton Coelho.

Plenário Governador Milton Campos, 14 de maio de 2019.

JOSÉ ALVES VIANA  
Presidente e  
prolator do voto vencedor

ADONIAS MONTEIRO  
Relator

(assinado eletronicamente)

fg

**CERTIDÃO**

Certifico que a **Súmula** desse **Acórdão** foi disponibilizada no Diário Oficial de Contas de \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_\_, para ciência das partes.

Tribunal de Contas, \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_\_.

\_\_\_\_\_  
**Coordenadoria de Sistematização de  
Deliberações e Jurisprudência**