

TC 005.749/2019-0

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: município de Sítio Novo/MA

Responsável: Carlos Jansen Mota Sousa
(CPF 587.415.692-53)

Advogado ou Procurador: Antonio Gonçalves Marques Filho - OAB/MA 6527 (peça 33, p. 2)

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: mérito

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, em desfavor do Sr. Carlos Jansen Mota Sousa (CPF 587.415.692-53), Prefeito Municipal de Sítio Novo/MA, no período de 1º/1/2009 a 31/12/2012, em razão de irregularidades na aplicação dos recursos repassados ao município de Sítio Novo/MA, no âmbito do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar - PNATE, no exercício de 2011, que teve por objeto custear a oferta de transporte escolar aos alunos da educação básica pública, residentes em área rural, com o objetivo de garantir o acesso à educação.

HISTÓRICO

2. Em 29/3/2018, com fundamento na IN/TCU 71/2012, alterada pela IN/TCU 76/2016 e DN/TCU 155/2016, o dirigente da instituição Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação autorizou a instauração da tomada de contas especial. O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 635/2018.

3. Os recursos repassados pelo FNDE ao município de Sítio Novo/MA, no âmbito do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE) - exercício 2011, totalizaram R\$ 325.457,86 (peça 3).

4. O fundamento para a instauração da Tomada de Contas Especial, conforme consignado na matriz de responsabilização elaborada pelo tomador de contas, foi a constatação das seguintes irregularidades:

Execução físico-financeira inadequada, vício na licitação e nos contratos decorrentes, pela ilicitude do objeto e ausência de adequação e pertinência entre aquilo que era necessário e os gastos incorridos.

5. O responsável arrolado na fase interna foi devidamente comunicado e, diante da ausência de justificativas suficientes para elidir a irregularidade e da não devolução dos recursos, instaurou-se a tomada de contas especial.

6. No relatório (peça 20), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importaria no valor original de R\$ 325.457,86, imputando-se a responsabilidade a Carlos Jansen Mota Sousa, Prefeito Municipal de Sítio Novo/MA, no período de 1º/1/2009 a 31/12/2012, na condição de gestor dos recursos.

7. Em 15/11/2018, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 21), em concordância com o relatório do tomador de contas. O certificado de auditoria e o parecer do dirigente do órgão de controle interno concluíram pela irregularidade das presentes contas (peças 22 e 23).



8. Em 21/11/2018, o ministro responsável pela área atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no relatório e certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno, manifestando-se pela irregularidade das contas, e determinou o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União (peça 24).

9. Na instrução de peça 27, analisando-se os documentos nos autos, concluiu-se pela necessidade de realização de citação do Sr. Carlos Jansen Mota Sousa (CPF 587.415.692-53), Prefeito Municipal de Sítio Novo/MA, no período de 1º/1/2009 a 31/12/2012, nos seguintes termos:

Ocorrência da citação: ausência de comprovação da regular aplicação dos recursos repassados ao município de Sítio Novo/MA, no âmbito do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE), no exercício de 2011, o que comprometeu o atingimento dos objetivos do PNATE/2011, decorrente das seguintes irregularidades identificadas no Relatório de Demandas Externas 201505602, da Controladoria Regional da União no Estado do Maranhão (peça 10):

a.1) participação viciada de licitantes, descrição inadequada do objeto licitado e deficiência no orçamento estimado da licitação; e

a.2) execução física inadequada: prestadores de serviço sem habilitação e sem qualificação profissional específica, e veículos inadequados para o transporte de escolares.

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
4/4/2011	35.915,20
3/5/2011	36.192,83
2/6/2011	36.192,83
5/7/2011	36.192,83
2/8/2011	36.192,83
5/9/2011	36.192,83
4/10/2011	36.192,83
3/11/2011	36.192,83
2/12/2011	36.192,85

Responsável: Sr. Carlos Jansen Mota Sousa (CPF 587.415.692-53), Prefeito Municipal de Sítio Novo/MA, no período de 1º/1/2009 a 31/12/2012;

Conduta: ter permitido a ocorrência de irregularidades na aplicação dos recursos do PNATE/2011, o que propiciou a realização de despesas inadequadas e irregulares, o que comprometeu o alcance dos objetivos previstos no Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE), no exercício de 2011.

10. Em cumprimento ao Pronunciamento da Unidade (peça 29), foi efetuada a citação do Sr. Carlos Jansen Mota Sousa (CPF 587.415.692-53), nos moldes adiante:

Ofício	Data do ofício	Data de Recebimento do Ofício	Nome do Recebedor do Ofício	Observação	Fim do Prazo para defesa
1385/2019-TCU/Secex-TCE (peça 35)	4/4/2019	26/4/2019 (vide AR de peça 32)	Dayana Kyara Moreira A. Sousa	Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa no Sistema da Receita Federal (peça 30)	22/4/2019



11. O responsável, mediante procurador devidamente credenciado (peça 33, p. 2), ingressou com sua defesa (peça 35).

EXAME TÉCNICO

12. Da análise dos documentos presentes nos autos, verifica-se que o Sr. Carlos Jansen Mota Sousa (CPF 587.415.692-53) era a pessoa responsável pela gestão e execução dos recursos federais recebidos à conta do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE) - exercício 2011, tendo o prazo final para apresentação da prestação de contas expirado em 30/4/2013.

13. Passa-se agora ao exame das alegações de defesa apresentadas.

14. Manifestação do responsável (peça 35, p. 2-4):

14.1. O responsável alega que a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados se constitui da relação de documentos, relatórios e afins que detalham e comprovam os gastos realizados, bem como a respectiva prestação de contas.

14.2. Esclarece que foram realizadas contratações devidamente respaldadas por princípios fundamentais da Administração Pública, eficiência, eficácia e economicidade, tendo alcançado o seu fim precípua, que é a supremacia do interesse público, e que não existiu qualquer indício de desvio de verba ou conduta dolosa.

14.3. Afirma que, não havendo prejuízo ao erário e sendo as ocorrências verificadas de cunho formal ou secundário, tornou-se desarrazoada e desproporcional a decisão de imputação da devolução do recurso.

14.4. Como não houve comprometimento do objeto e execução do programa, não se poderá impingir nada mais que uma ressalva em razão de suas ocorrências se tratarem de impropriedades ou faltas de natureza formal sem dano ao erário.

15. Análise da manifestação do responsável:

15.1. O que está em questionamento não guarda relação com a prestação de contas encaminhada, mas com a sua regular execução física.

15.2. Cumpre esclarecer que os recursos do PNATE/2011 foram objeto de fiscalização por parte da CGU, no âmbito do Relatório de Demandas Externas 201505602 (peça 10), no qual consignaram-se as seguintes irregularidades :

- a) participação viciada de licitantes na Concorrência 5/2011 (item 2.1.1.a - peça 10, p. 4-5);
- b) objeto inapto para a Concorrência 5/2011 (item 2.1.1.b - peça 10, p. 5);
- c) orçamentação da Concorrência 5/2011 baseado em critério não objetivo (item 2.1.1.c - peça 10, p. 5-6); e
- d) execução físico-financeira inadequada (item 2.2.2 - peça 10, 7-11).

15.3. Quanto ao item relacionado à participação viciada de licitantes na Concorrência 5/2011 (item 2.1.1.a - peça 10, p. 4-5), verifica-se que a CGU identificou que o edital do certame vedava a participação de pessoas naturais, exigia o pagamento de R\$ 50,00 para a retirada do instrumento convocatório, e o objeto contemplava 35 itens de serviço a serem contratados.

15.4. Entretanto, constatou-se que 35 pessoas físicas participaram do certame, sem evidências de que efetuaram o pagamento referente à retirada do edital, contrariando cláusulas editalícias, e o que chama mais a atenção foi o fato de que, para cada um dos 35 itens previstos no certame, coincidentemente houve apenas uma única proposta, de forma que o resultado final contemplou 35 vencedores diferentes para os 35 itens de serviço, evidenciando, de forma inequívoca, a ausência de



disputa entre os supostos participantes e o direcionamento na contratação com o uso de uma simulada licitação, em afronta ao art. 3º, da Lei 8.666/1993.

15.5. Em relação à constatação de que o objeto era inapto para a Concorrência 5/2011 (item 2.1.1.b - peça 10, p. 5), a CGU registrou que a definição do objeto não atendia os critérios de adequação e precisão, contrariando o art. 55, I, da Lei 8.666/1993, pois não exigiu adequação às normas de segurança e qualidade exigidos pelo Código de Trânsito Brasileiro, que seria de observância obrigatória no certame.

15.6. Essa constatação aliada ao direcionamento na contratação anteriormente reportada levou a outras irregularidades relacionadas à ausência de qualificação profissional dos contratados e à inadequação dos veículos utilizados na prestação do serviço.

15.7. No que diz respeito à orçamentação da Concorrência 5/2011 ter sido baseada em critério não objetivo (item 2.1.1.c - peça 10, p. 5-6), a CGU registrou que não havia qualquer informação acerca do método utilizado pelo gestor no levantamento de preços que serviram de base ao certame, bem como se foi feito uso de efetiva pesquisa de mercado para delimitar o valor a ser contratado, o que afronta o art. 7º, §2º, inciso II, da Lei 8.666/1993.

15.8. Por fim, a CGU ainda apontou a execução físico-financeira inadequada em relação à prestação dos serviços de transporte escolar (item 2.2.2 - peça 10, 7-11).

15.9. Nessa constatação, a CGU identificou que, em 2011, das 35 pessoas físicas contratadas, 17 não tinham carteira nacional de habilitação (CNH). O que agrava a situação é o fato de todos os 35 contratados não possuírem qualificação profissional específica para o transporte de escolares, em face da categoria inadequada e/ou despreparo técnico pela ausência de curso de formação específica, conforme exigência do Código de Trânsito Brasileiro (art. 138, incisos II e V, da Lei 9.503/1997).

15.10. Ademais, todos os veículos vinculados aos 35 contratados não atendiam aos critérios de adequação, qualidade e segurança exigidos pelo Código de Trânsito Brasileiro para o transporte de escolares, e que não poderiam ser autorizados pelo órgão de trânsito responsável para uso em tal serviço (art. 136, da Lei 9.503/1997).

15.11. Dessa forma, não há como prosperar com a alegação de que a documentação da prestação de contas comprova a boa e regular execução do PNATE/2011, assim como não é possível admitir que as contratações foram devidamente realizadas e respaldadas por princípios fundamentais da Administração Pública, e que alcançou o seu fim precípuo, que é a supremacia do interesse público.

15.12. Igualmente não cabe afirmar que essas ocorrências são apenas de cunho formal ou secundário, e que não houve dano ao erário.

15.13. O conjunto de todas essas irregularidades caracterizou a ausência de comprovação sobre a adequação e a regularidade dos dispêndios realizados, em 2011, com os recursos do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE), permitindo-nos concluir pelo não atingimento dos objetivos do programa e a consequente glosa integral dos valores despendidos no período, no âmbito do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar - PNATE para o exercício de 2011.

15.14. Dessa forma, rejeitam-se as alegações de defesa apresentadas.

16. Manifestação do responsável (peça 35, p. 4):

16.1. O responsável alega que é fato relevante que o próprio FNDE deu quitação em razão do recebimento da prestação de contas dos recursos do ajuste, quando, então, não se apontou qualquer dano, desvio ou inexecução do objeto conveniado.



17. Análise da manifestação do responsável:

17.1. Mais uma vez reforça-se que a discussão não está em torno da prestação de contas apresentada pelo responsável, mas a comprovação de que o PNATE/2011 foi executado de forma regular e seus objetivos foram plenamente atingidos.

17.2. Embora o Parecer 3486/2017/COATE/CGAME/DIRAE (peça 11) e o Parecer 3772/2017/DAESP/COPRA/CGCAP/DIFIN (peça 12) tenham sugerido a aprovação com ressalvas, a instauração da presente tomada de contas especial decorreu das constatações identificadas pela CGU, e que apontavam falhas graves na execução do PNATE/2011.

17.3. E o conjunto das irregularidades apuradas apontou para o não atingimento dos objetivos do programa e a consequente glosa integral dos valores despendidos no período, no âmbito do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar - PNATE para o exercício de 2011.

17.4. Dessa forma, rejeitam-se as alegações de defesa apresentadas.

18. Da análise procedida nas alegações de defesa apresentadas pelo responsável, verifica-se que as mesmas não foram suficientes para elidir as irregularidades em apuração.

19. Cabe mais uma vez reforçar que o conjunto dessas irregularidades caracteriza a ausência de comprovação sobre a adequação e a regularidade dos dispêndios realizados, em 2011, com os recursos do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE), permitindo-nos concluir pelo não atingimento dos objetivos do programa e a consequente glosa integral dos valores despendidos no período, no âmbito do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar - PNATE para o exercício de 2011.

20. Esse encaminhamento se alinha com o posicionamento adotado no âmbito do TC 027.525/2018-0, que trata de irregularidades identificadas no PNATE/2014, bem como se alinha com o entendimento do Tribunal, no âmbito do TC 029.548/2017-9, no qual foram identificadas falhas nos processos licitatórios, utilização de veículos inadequados para o transporte escolar e ausência de controles relativos ao cumprimento dos itinerários dos veículos contratados.

21. Nesse processo, por intermédio do Acórdão 10268/2018 - TCU - 2ª Câmara (Relator Ministro André Luís de Carvalho), o Tribunal determinou a citação do responsável pelo valor integral gerido no âmbito do PNATE, acolhendo entendimento do Relator, de cujo Voto foram extraídos os seguintes trechos:

5. Peço licença para, no presente momento, discordar da Secex-TCE e do Parquet especial, já que alguns documentos citados como ausentes nesta TCE mostram-se indispensáveis para a efetiva comprovação da regular consecução dos aludidos objetivos do Pnate, a exemplo da ausência dos controles de itinerários, de regularidade documental por parte dos prestadores de serviço (motoristas) e, ainda, da utilização dos veículos em condições de segurança inapropriadas.

6. Bem se vê que o eventual pagamento a partir de serviços realizados fora das especificações contratuais ou em dissonância com os normativos de trânsito e transporte seriam irregulares, podendo dar ensejo, sim, à subsistência do aludido dano ao erário.

7. Não por acaso, o Código de Trânsito Brasileiro reserva capítulo específico para a condução de escolares e, nele (Capítulo XIII), disciplina não apenas os requisitos técnicos com as condições do veículo e do condutor, mas também os equipamentos obrigatórios de segurança, colocando a segurança do transporte como condição básica para que o serviço seja considerado adequado em sintonia com a Lei nº 8.987, de 1995.

8. Entendo, portanto, que, em vez do imediato arquivamento do presente feito, o TCU deve determinar a citação do ex-gestor responsável para que apresente as suas alegações de defesa e/ou recolha o valor do débito correspondente à totalidade dos recursos repassados ao aludido município, já que não restou comprovada a regularidade e a adequação dos dispêndios realizados com os recursos do Pnate em 2012.



22. Analisando-se os autos, não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta do responsável, podendo este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, conforme os termos dos §§ 2º e 6º do art. 202 do Regimento Interno do TCU.

23. Dessa forma, devem as contas serem julgadas irregulares, condenando-se o responsável ao débito apurado e aplicando-lhe a multa prevista no art. 57, da Lei 8.443/1992.

CONCLUSÃO

24. A partir dos elementos constantes dos autos, foi possível verificar a execução irregular dos recursos repassados, ao município de Sítio Novo/MA, no âmbito do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE), no exercício de 2011.

25. Inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade na conduta do Sr. Carlos Jansen Mota Sousa (CPF 587.415.692-53), propõe-se que suas contas sejam julgadas irregulares e que o responsável seja condenado em débito.

26. Vale ressaltar que a jurisprudência pacífica nesta Corte é no sentido da imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário (Súmula TCU 282). Dessa forma, identificado dano ao erário, deve-se instaurar e julgar o processo de tomada de contas especial para responsabilizar seus agentes causadores, respeitando o direito ao contraditório e à ampla defesa, independentemente de quando ocorreram os atos impugnados.

27. Já a pretensão punitiva do TCU, conforme Acórdão 1.441/2016 - TCU - Plenário, que uniformizou a jurisprudência acerca dessa questão, subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205, do Código Civil, que é de 10 anos, contado da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189, do Código Civil, sendo este prazo interrompido pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva do responsável. Conforme o mesmo acórdão, a ocorrência desta espécie de prescrição será aferida, independentemente de alegação da parte, em cada processo no qual haja intenção de aplicação das sanções previstas na Lei 8.443/1992.

28. Considerando que o ato que ordenou a citação foi de 3/4/2019 e que o fato gerador da irregularidade ocorreu ao longo do exercício de 2011, não houve a prescrição da pretensão punitiva.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

29. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Carlos Jansen Mota Sousa (CPF 587.415.692-53);

b) julgar irregulares as contas do Sr. Carlos Jansen Mota Sousa (CPF 587.415.692-53), com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, 19, caput, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 209, incisos II e III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno do TCU, condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas e fixando-lhe o prazo de 15 dias, para que comprove, perante este Tribunal, em respeito art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU, o recolhimento das dívidas aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora, calculados a partir das datas indicadas até a data do efetivo recolhimento e com o abatimento de valores acaso já satisfeitos, nos termos da legislação vigente:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
4/4/2011	35.915,20
3/5/2011	36.192,83
2/6/2011	36.192,83



Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
5/7/2011	36.192,83
2/8/2011	36.192,83
5/9/2011	36.192,83
4/10/2011	36.192,83
3/11/2011	36.192,83
2/12/2011	36.192,85

c) aplicar, com fundamento no art. 57, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 267, do Regimento Interno do TCU, multa individual ao Sr. Carlos Jansen Mota Sousa (CPF 587.415.692-53), fixando o prazo de 15 dias, a partir da notificação, para que, nos termos do art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU, comprove, perante este Tribunal, o recolhimento, aos cofres do Tesouro Nacional, do valor atualizado monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a data do efetivo recolhimento, se for pago após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

d) autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 219, inciso II, do Regimento Interno do TCU, caso não atendida a notificação;

e) autorizar, desde logo, com fundamento no art. 26, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217, do Regimento Interno do TCU, caso seja do interesse do responsável, o parcelamento da dívida em até 36 (trinta e seis) parcelas, incidindo sobre cada uma, os encargos legais devidos, sem prejuízo de alertá-lo de que, caso opte por essa forma de pagamento, a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela implicará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 26, parágrafo único, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217, §2º, do Regimento Interno do TCU;

f) enviar cópia do Acórdão a ser prolatado, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentarem, à Procuradoria da República no Estado do Maranhão, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992, c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas cabíveis;
e

g) enviar cópia do Acórdão que vier a ser proferido ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e ao responsável, para ciência, informando que a deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam, está disponível para a consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos, além de esclarecer que, caso requerido, o TCU poderá fornecer, sem custos, as correspondentes cópias de forma impressa.

SecexTCE/1ª Diretoria da Secex-TCE,
em 6 de junho de 2019.

(Assinado eletronicamente)
MARCELO TUTOMU KANEMARU
 AUFC - Matrícula TCU 3473-8



Anexo
Matriz de Responsabilização

Irregularidade	Responsável	Período de Exercício	Conduta	Nexo de Causalidade	Culpabilidade
<p>Ausência de comprovação da regular aplicação dos recursos repassados ao município de Sítio Novo/MA, no âmbito do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE), no exercício de 2011, o que comprometeu o atingimento dos objetivos do PNATE/2011, decorrente das seguintes irregularidades identificadas no Relatório de Demandas Externas 201505602, da Controladoria Regional da União no Estado do Maranhão:</p> <p>a.1) irregularidades na Concorrência 5/2011: participação viciada de licitantes, descrição inadequada do objeto licitado e deficiência no orçamento estimado da licitação; e</p> <p>a.2) execução física inadequada: prestadores de serviço sem habilitação e sem qualificação profissional específica, e veículos inadequados para o transporte de escolares.</p>	<p>Carlos Jansen Mota Sousa (CPF 587.415.692-53)</p>	<p>2009 a 2012</p>	<p>Ter permitido a ocorrência de irregularidades na aplicação dos recursos do PNATE/2011, o que propiciou a realização de despesas inadequadas e irregulares, o que comprometeu o alcance dos objetivos previstos no Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE), no exercício de 2011.</p>	<p>A conduta descrita impediu o alcance dos objetivos previstos no Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE), no exercício de 2011, em afronta ao art. 3º, 7º, §2º, inciso II e 55, inciso I, da Lei 8.666/1993; art. 136 e 138, incisos II e V, da Lei 9.503/1997; e art. 15, inciso II, alíneas "a" e "b" e §1º, da Resolução CD/FNDE 12, de 17 de março de 2011.</p>	<p>Não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, desincumbir-se do seu dever por meio da correta contratação dos serviços, mediante adequado processo licitatório, e por preços compatíveis com os praticados no mercado, e garantir que os prestadores de serviço cumprissem as exigências previstas no Código de Trânsito Brasileiro.</p>