

GRUPO II – CLASSE II – Segunda Câmara

TC-005.755/2019-0

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Entidade: Município de Sítio Novo/MA.

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

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. PROGRAMA NACIONAL DE APOIO AO TRANSPORTE ESCOLAR – PNATE. FALTA DE COMPROVAÇÃO DA REGULAR APLICAÇÃO DO RECURSO PÚBLICO. ALEGAÇÕES DE DEFESA INSUFICIENTES PARA AFASTAR A IRREGULARIDADE. ÔNUS DO GESTOR DE DEMONSTRAR O CORRETO EMPREGO DA VERBA PÚBLICA. CONTAS IRREGULARES, COM DÉBITO E MULTA.

1. O ônus de comprovar a regular aplicação da integralidade dos recursos públicos compete ao responsável, por meio de documentação consistente, a demonstrar cabalmente os gastos efetuados na execução das ações do programa federal indicado.
2. Julgam-se irregulares as contas do responsável, condenando-o ao pagamento do débito e da multa pertinente, quando não comprovada regularidade na aplicação dos recursos públicos.

RELATÓRIO

Trata-se da Tomada de Contas Especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, tendo como responsável o Sr. Carlos Jansen Mota Sousa, prefeito de Sítio Novo/MA, no período de 2009/2012, em razão de irregularidades na aplicação dos recursos do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – Pnate, no exercício de 2012.

2. O Pnate tem o escopo de custear a oferta de transporte escolar aos alunos da educação básica pública, residentes em área rural, para garantir o acesso à educação. Com vistas a cumprir esse objetivo, o Fundo repassou ao município R\$ 316.860,82 no exercício 2012 (peça 3).

3. Segundo o FNDE, o fundamento para despoletar esta TCE foi a constatação de “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”.

4. O tomador de contas concluiu que o prejuízo, no valor original de R\$ 316.860,82, deveria ser imputado ao Sr. Carlos Jansen Mota Sousa, alcaide no período de 1º/1/2009 a 31/12/2012 (peça 18).

5. A Secretaria Federal de Controle Interno certificou a irregularidade das contas (peça 20) e a autoridade ministerial atestou haver tomado conhecimento dessa conclusão (peça 22).

6. Nesta Corte de Contas, a Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial – SecexTCE apresentou resumo do *iter* processual e empreendeu o exame técnico da matéria por meio da instrução inserta à peça 35, que reproduz em parte e com ajustes de forma:

“9. Na instrução de peça 25, 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 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 2012, o que comprometeu o atingimento dos objetivos do PNATE/2012, decorrente das seguintes irregularidades identificadas no Relatório de Demandas Externas 201505602, da Controladoria Regional da União no Estado do Maranhão (peça 11):

a.1) irregularidades na Concorrência 1/2012: 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\$)
3/4/2012	35.206,75
30/4/2012	35.206,75
17/5/2012	35.206,75
2/7/2012	35.206,75
2/8/2012	35.206,75
5/9/2012	35.206,75
2/10/2012	35.206,75
5/11/2012	35.206,75
4/12/2012	35.206,82

(...)

10. Em cumprimento ao Pronunciamento da Unidade (peça 27), 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
1429/2019-TCU/Secex-TCE (peça 35)	5/4/2019	26/4/2019 (vide AR de peça 30)	Dayana Kyara Moreira A. Sousa	Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa no Sistema da Receita Federal (peça 28)	22/4/2019

11. O responsável, mediante procurador devidamente credenciado (peça 31, p. 2), ingressou com sua defesa (peça 33).

EXAME TÉCNICO

12. Da análise dos documentos presentes nos autos, verifica-se que Carlos Jansen Mota Sousa (...) era a pessoa responsável pela gestão e execução dos recursos federais recebidos à conta do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE) - exercício 2012, tendo o prazo final para apresentação da prestação de contas expirado em 30/4/2013.

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

14. Manifestação do responsável (peça 33, 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 da 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/2012 foram objeto de fiscalização por parte da CGU, no âmbito do Relatório de Demandas Externas 201505602 (peça 11), no qual se consignaram as seguintes irregularidades:

- a) participação viciada de licitantes na Concorrência 1/2012 (item 2.1.1.a - peça 11, p. 4-6);
- b) objeto inapto para a Concorrência 1/2012 (item 2.1.1.b - peça 11, p. 5-6);
- c) orçamentação da Concorrência 1/2012 baseado em critério não objetivo (item 2.1.1.c - peça 11, p. 5-6); e
- d) execução físico-financeira inadequada (item 2.2.2 - peça 11, p. 7-11).

16. Quanto ao item relacionado à participação viciada de licitantes na Concorrência 1/2012 (item 2.1.1.a - peça 11, p. 4-6), verifica-se que a CGU identificou que o edital do certame vedava a participação de pessoas naturais, exigia o pagamento de taxa para a retirada do instrumento convocatório, e o objeto contemplava 32 itens de serviço a serem contratados.

17. Entretanto, constatou-se que 32 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 32 itens previstos no certame, coincidentemente houve apenas uma única proposta, de forma que o resultado final contemplou 32 vencedores diferentes para os 32 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.

18. Em relação à constatação de que o objeto era inapto para a Concorrência 1/2012 (item 2.1.1.b - peça 11, p. 5-6), 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.

19. 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.

20. No que diz respeito à orçamentação da Concorrência 1/2012 ter sido baseada em critério não objetivo (item 2.1.1.c - peça 11, 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.

21. 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 11, p. 7-11).

22. Nessa constatação, a CGU identificou que, em 2012, das 32 pessoas físicas contratadas, 16 não tinham carteira nacional de habilitação (CNH). O que agrava a situação é o fato de todos os 32 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).

23. Ademais, os veículos vinculados aos 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).

23.1. Dessa forma, não há como prosperar a alegação de que a documentação da prestação de contas comprova a boa e regular execução do PNATE/2012, assim como não é possível admitir que as contratações foram devidamente realizadas e respaldadas por princípios fundamentais da Administração Pública, e que alcançaram o seu fim precípuo, que é a supremacia do interesse público.

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

23.3. O conjunto de todas essas irregularidades caracterizou a ausência de comprovação sobre a adequação e a regularidade dos dispêndios realizados, em 2012, 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 2012.

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

24. Manifestação do responsável (peça 33, p. 4):

24.1. 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.

25. Análise da manifestação do responsável:

25.1. Mais uma vez reforça-se que a discussão não está em torno da prestação de contas apresentada pelo responsável, mas da [averiguação sobre a] comprovação de que o PNATE/2012 foi executado de forma regular e seus objetivos foram plenamente atingidos.

25.2. Embora o Parecer 3474/2017/COATE/CGAME/DIRAE (peça 7) e o Parecer 129/2018/DAESP/COPRA/CGCAP/DIFIN (peça 8) 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/2012.

25.3. 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 2012.

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

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

27. 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 2012, 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 2012.

28. 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 ao 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.

29. 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 se mostram 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.’

30. 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.

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

(...)

34. 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.

35. 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.

36. Considerando que o ato que ordenou a citação foi de 4/4/2019 e que o fato gerador da irregularidade ocorreu ao longo do exercício de 2012, não houve a prescrição da pretensão punitiva.”

7. Com essas considerações, a SecexTCE oferece a seguinte proposta de encaminhamento ao Tribunal (peças 35 a 37):

a) rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Carlos Jansen Mota Sousa;

b) com base nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas **b** e **c**, da Lei 8.443/1992, julgar irregulares as contas do Sr. Carlos Jansen Mota Sousa, e condená-lo ao pagamento das quantias adiante especificadas:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
3/4/2012	35.206,75
30/4/2012	35.206,75
17/5/2012	35.206,75
2/7/2012	35.206,75
2/8/2012	35.206,75
5/9/2012	35.206,75
2/10/2012	35.206,75
5/11/2012	35.206,75
4/12/2012	35.206,82

c) impor ao Sr. Carlos Jansen Mota Sousa a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992;

d) autorizar, caso solicitado, o parcelamento e a cobrança judicial das dívidas;

e) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida ao Procurador-Chefe da 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, e ao FNDE.

8. O Ministério Público junto a este Tribunal, representado pelo Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé, discordou do exame da unidade técnica, com os seguintes fundamentos (peça 38):

“7. Em relação ao valor questionado por meio desta TCE, faz-se necessário esclarecer duas situações, quais sejam, a existência de nexo de causalidade entre os recursos repassados e as despesas realizadas pela prefeitura e o efetivo provimento do transporte escolar àqueles que dele necessitam.

8. No que tange ao primeiro aspecto, consta dos autos a prestação de contas inserida no sistema disponibilizado pelo FNDE (peça 5), contendo a relação de pagamentos efetuados (peça 5, p. 8-12), cujos beneficiários são os mesmos indicados no extrato bancário na peça 4. É possível, portanto, aferir o nexo de causalidade dos valores despendidos pelo município com os repasses efetuados pelo FNDE.

9. Quanto à disponibilização do transporte aos estudantes, nem o órgão repassador nem a CGU questionaram a prestação dos serviços, o que afastaria a possibilidade de exigir a devolução dos recursos com base no não alcance dos objetivos previstos para o PNATE, como constou do ofício citatório.

10. Importa consignar que o Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACS) emitiu parecer pela aprovação da aplicação dos recursos do PNATE pela Prefeitura Municipal de Sítio Novo/MA no exercício de 2012, conforme consta do parecer inserido do Sistema de Gestão de Conselhos (Sigecon) pela presidente do CACS (peça 5, p. 24-26).

11. Em face das informações acima, entendo não ser cabível imputar débito ao responsável, haja vista a inexistência de dano ao erário, seja quanto ao aspecto financeiro, seja do ponto de vista da execução física.

12. Não obstante o entendimento acima externado, penso que as irregularidades apontadas pela CGU apresentam gravidade suficiente para justificar a irregularidade das contas do responsável, em razão da ausência de cautela na contratação dos serviços de transporte, bem assim da inobservância do disposto no art. 15, inciso II, alíneas ‘a’ e ‘b’, da Resolução CD/FNDE 12/2011, que assim dispõe:

‘Art. 15 Os recursos repassados à conta do PNATE destinar-se-ão:

(...)

I – a pagamento de serviços contratados junto a terceiros, obedecidas, por parte do prestador de serviço, as exigências previstas nos artigos 136 e 138, da Lei nº 9.503, de 1997, e observados os seguintes aspectos:

- a) o veículo ou embarcação a ser contratado deverá obedecer às disposições do Código de Trânsito Brasileiro ou às Normas da Autoridade Marítima, assim como às eventuais legislações complementares no âmbito estadual, distrital e municipal;
- b) o condutor do veículo destinado ao transporte de escolares deverá atender aos requisitos estabelecidos no Código de Trânsito Brasileiro e quando de embarcação, possuir o nível de habilitação estabelecido pela autoridade competente;’

13. Como se vê, os pagamentos devem observar alguns requisitos relativos aos veículos utilizados para o transporte e aos seus respectivos condutores, de modo que o responsável deixou de atentar para os dispositivos acima reproduzidos na utilização dos recursos do PNATE. Vale ressaltar que a obediência a tais comandos tem por objetivo propiciar maior segurança aos estudantes transportados, devendo o descumprimento da norma ensejar a aplicação de sanção ao gestor.

14. Esse foi o posicionamento adotado por este Tribunal ao apreciar o TC 005.997/2014-3, o TC 026.742.2011-0, o TC 013.360/2011-6 e o TC 016.460/2010-3, em que foram proferidos os Acórdãos 10.683/2015-TCU-2ª Câmara, 1.628/2012-TCU-Plenário, 3.552/2014-TCU-2ª Câmara e 2.093/2012-TCU-Plenário, respectivamente. Dos quatro casos citados, dois eram tomadas de contas especiais, em que houve julgamento pela irregularidade das contas e aplicação da multa do art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 e dois eram auditorias que resultaram na aplicação de multa apenas.

15. Por fim, observo que as falhas identificadas no procedimento licitatório agravam a situação do responsável e reforçam a necessidade de [apenação] do gestor.

16. Diante do exposto, renovando as vênias por dissentir do encaminhamento alvitrado pela unidade técnica, este membro do Ministério Público de Contas propõe:

I – com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea ‘b’, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 209, inciso II, do Regimento Interno do TCU, julgar irregulares as contas do Sr. Carlos Jansen Mota Sousa (CPF 587.415.692-53);

II – aplicar ao Sr. Carlos Jansen Mota Sousa a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443, de 1992, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente na forma da legislação em vigor (art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do RITCU);

III – autorizar, desde logo, a cobrança judicial da dívida, caso não atendidas as notificações, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443, de 1992.”

É o Relatório.