

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

A presente Tomada de Contas Especial foi 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 a finalidade de cumprir o objeto acordado, o Fundo repassou à municipalidade a quantia de R\$ 316.860,82 no exercício 2012.

3. O tomador de contas deflagrou esta TCE em face da 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”, concluindo que o prejuízo de R\$ 316.860,82 deveria ser imputado ao Sr. Carlos Jansen Mota Sousa, prefeito no período de 1º/1/2009 a 31/12/2012.

4. Dessa linha não destoou a Controladoria-Geral da União no Estado do Maranhão – CGU/MA. O controle interno registrou, em substância, as seguintes irregularidades (peça 11):

4.1. participação de pessoas físicas em desconformidade com o previsto no edital da Concorrência 1/2012, e inexistência de disputa entre os participantes;

4.2. objeto delimitado sem a observância das normas do Código de Trânsito Brasileiro;

4.3. ausência de critérios para a justificativa de preço;

4.4. execução físico-financeira inadequada do transporte escolar uma vez que: a) foram contratadas pessoas físicas sem Carteira Nacional de Habilitação e sem qualificação profissional para o transporte escolar; b) os condutores não tinham histórico de registro de propriedade de veículos no período; c) os veículos não atendiam aos critérios de adequação, qualidade e segurança.

5. Nesta Casa de Contas, o Sr. Carlos Jansen Mota Sousa foi citado para que ressarcisse o débito quantificado nos autos, correspondente ao montante integral repassado (R\$ 316.860,82), e/ou apresentasse alegações de defesa acerca da ausência de comprovação da regular aplicação dos recursos transferidos ao município, devido às seguintes irregularidades identificadas no Relatório de Demandas Externas 201505602, da CGU/MA: i) participação viciada de licitantes, descrição inadequada do objeto licitado e deficiência no orçamento estimado do certame; e ii) execução física inapropriada, com prestadores de serviço sem habilitação e sem qualificação técnica específica, além de veículos inadequados para o transporte de escolares.

6. Em atendimento à citação, o responsável alegou, em síntese, que (peça 33): i) a prestação de contas foi encaminhada ao FNDE, o qual lhe deu quitação, não havendo apontado qualquer dano, desvio ou inexecução do objeto programado; ii) as contratações, para a efetivação do Pnate/2012, foram precedidas de licitação, devidamente respaldadas por princípios fundamentais da administração pública, eficiência, eficácia e economicidade, com alcance do interesse público e sem desvio de verba ou conduta dolosa; iii) as falhas indicadas podem ser classificadas como formais, são incapazes de caracterizar lesão ou desvio do recurso público, e não comprometeram a execução do Pnate.

7. Após examinar as provas que integram os autos e contrapor as defesas apresentadas pelo ex-alcaide, a Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial – SecexTCE interpretou que o conjunto de irregularidades “caracterizou a ausência de comprovação sobre a adequação e a regularidade dos dispêndios realizados (...), permitindo-nos concluir pelo não atingimento dos objetivos do programa e a consequente glosa integral dos valores despendidos no período.”

8. Por conseguinte, propôs ao Tribunal, em essência, que julgasse irregulares as contas do responsável, condenando-o ao ressarcimento do débito, com aplicação da multa proporcional ao dano, em vista do não atendimento aos objetivos do PNATE.

9. O Ministério Público de Contas antagonizou-se ao exame e ao encaminhamento sugerido pela Secretaria, consoante os fundamentos que se seguem:

9.1. há nexo de causalidade entre os valores despendidos pelo município com os repasses efetuados pelo FNDE;

9.2. “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”;

9.3. o Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACS) emitiu parecer pela aprovação da aplicação dos recursos do PNATE;

9.4. apesar da inexistência de dano ao erário, os quesitos apontados pela CGU/MA justificam a irregularidade das contas do responsável e a aplicação da multa do art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, ante a falta de zelo na contratação dos serviços de transporte;

9.5. as falhas identificadas no procedimento licitatório agravam a situação do responsável e reforçam a necessidade de apenação do gestor.

10. Fixadas as análises de mérito e as propostas de desfêcho antitéticas, passo ao exame das questões principais que sobressaem do processo.

11. Princípio pela falha mais gravosa que justifica a impugnação das despesas incorridas e, portanto, a imposição do débito ao responsável, que se refere à execução físico-financeira inadequada das ações do Pnate/2012, no município de Sítio Novo/MA.

12. Como visto no Relatório precedente, tal ocorrência foi constatada na fiscalização realizada pela CGU/MA no serviço de transporte escolar custeado com os recursos do Pnate/2012 (ver subitem 2.2.2 do Relatório de Demandas Externas 201505602, peça 11).

13. Segundo a CGU/MA, a inadequação da prestação de serviços de transporte escolar em 2012 restou caracterizada em função das seguintes irregularidades (peça 11, p. 10):

13.1. dezesseis, de trinta e duas pessoas contratadas para prestar o serviço, não tinham carteira nacional de habilitação (CNH);

13.2. daqueles que possuíam CNH nenhum tinha qualificação profissional específica para o transporte de escolares; essa desconformidade se deu em face da categoria inadequada e/ou do despreparo técnico pela ausência de curso de formação específica, conforme exigência do Código de Trânsito Brasileiro – CTB;

13.3. onze pessoas contratadas para prestar o serviço de transporte não tinham histórico de registro de propriedade de veículos em 2012;

13.4. veículo algum vinculado aos contratados atendia aos critérios de adequação, qualidade e segurança exigidos pelo CTB para o transporte de escolares, portanto não poderiam ser autorizados pelo órgão de trânsito responsável para uso em tal serviço;

13.5. dois registros de pagamentos apontam, em preliminares, montantes maiores do que aqueles contratados.

14. A Resolução/CD/FNDE 12/2011, vigente à época, que estabelecia os critérios e as formas de transferência de recursos financeiros do Pnate, assim dispôs em seu art. 15:

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

(...)

II – 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;

c) a despesa apresentada deverá observar o tipo de veículo e o custo, em moeda corrente no país, por quilômetro ou aluno transportado;”

15. Por sua vez a Lei 9.503/1997, que institui o Código de Trânsito Brasileiro, regulamenta a matéria da seguinte forma:

“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:

I - registro como veículo de passageiros;

II - inspeção semestral para verificação dos equipamentos obrigatórios e de segurança;

III - pintura de faixa horizontal na cor amarela, com quarenta centímetros de largura, à meia altura, em toda a extensão das partes laterais e traseira da carroçaria, com o dístico ESCOLAR, em preto, sendo que, em caso de veículo de carroçaria pintada na cor amarela, as cores aqui indicadas devem ser invertidas;

IV - equipamento registrador instantâneo inalterável de velocidade e tempo;

V - lanternas de luz branca, fosca ou amarela dispostas nas extremidades da parte superior dianteira e lanternas de luz vermelha dispostas na extremidade superior da parte traseira;

VI - cintos de segurança em número igual à lotação;

VII - outros requisitos e equipamentos obrigatórios estabelecidos pelo CONTRAN.

(...)

Art. 138. O condutor de veículo destinado à condução de escolares deve satisfazer os seguintes requisitos:

I - ter idade superior a vinte e um anos;

II - ser habilitado na categoria D;

III - (VETADO)

IV - não ter cometido nenhuma infração grave ou gravíssima, ou ser reincidente em infrações médias durante os doze últimos meses;

V - ser aprovado em curso especializado, nos termos da regulamentação do CONTRAN.”

16. No Relatório de Demandas Externas 201505602 (peça 11, p. 51 e 52), consta a fotografia de veículos utilizados no transporte escolar. São camionetes, tipo F4000, D20, F250, F350, com bancos feitos de tábuas na carroceria. São veículos para transporte de carga, não servem para condução de passageiros e não atendem às disposições de segurança do Código de Trânsito Brasileiro.

17. O transporte de alunos em carrocerias de camionetes traz à memória, e com tristeza, o antigo “pau de arara”, caminhão com varas longitudinais na carroceria nas quais os retirantes nordestinos se agarravam nas migrações para outros estados. Nas carrocerias das camionetes, as crianças ficam vulneráveis a quaisquer tipos de acidentes, além de sofrerem com a exposição de chuva, sol, vento e poeira.

18. Agrava a situação tanto a falta de habilitação dos motoristas na categoria específica para conduzir veículos de transporte escolar como a não apresentação de habilitação alguma para dirigir veículo, o que é ainda pior.

19. Certamente, os recursos públicos do Pnate não se destinam ao custeio desse tipo de transporte escolar absolutamente irregular, ilegal e potencialmente perigoso à integridade física das crianças. O transporte de alunos da área rural para as escolas, sem a devida observância das normas de segurança do Código de Trânsito Brasileiro aplicáveis a esse tipo de transporte coletivo e das normas do Pnate expedidas pelo FNDE, não tem abrigo no Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar, tampouco atende ao interesse público.

20. A propósito, o Tribunal tem destacado a obrigatoriedade de o gestor dar pleno cumprimento às normas de segurança para a prestação de serviços de transporte coletivo de escolares. Eis alguns enunciados coletados da Jurisprudência Sistematizada no TCU:

“Os serviços de transporte escolar devem atender as exigências contidas no Código de Trânsito Brasileiro (Lei 9.503/1997) e nos normativos do Pnate expedidos pelo FNDE, a

exemplo da Resolução FNDE 12, de 17/3/2011, em especial, as condições dos veículos e condutores contratados.” (Acórdão 2.177/2012 – Plenário, rel. min. subst. André Luís de Carvalho).

“Os veículos para transporte escolar devem cumprir as exigências do Código de Trânsito Brasileiro (Lei 9.503/1997), em especial quanto aos quesitos de segurança estabelecidos.” (Acórdão 11.907/2011 – 2ª Câmara, rel. min. subst. Augusto Sherman Cavalcanti).

21. Nos dois precedentes acima referenciados, as falhas foram constatadas em fiscalização realizada pelo TCU, havendo sido os responsáveis apenados com a multa do art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

22. Em outra assentada, por meio do Acórdão 10.268/2018 – 2ª Câmara (rel. min. subst. André Luís de Carvalho), mencionado também na instrução da unidade técnica, o Tribunal considerou graves a utilização de veículos inadequados ao transporte coletivo de escolares e a falta de controle sobre a situação das carteiras de habilitação dos motoristas, dentre outras ocorrências, e determinou a citação do responsável para apresentação da defesa e/ou recolhimento do débito apurado. A seguir, reproduzo excerto do voto condutor do referido **decisum**:

“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.”

23. Registre-se que recentemente o Sr. Carlos Jansen Mota Sousa teve as mesmas irregularidades verificadas neste processo examinadas no bojo do TC-005.749/2019-0, que tratou igualmente do não atingimento dos objetivos do Pnate no exercício de 2011. Mediante o Acórdão 4.474/2019, apreciado na sessão de 2/7/2019, a 2ª Câmara acolheu proposta de minha autoria e decidiu julgar irregulares as contas desse ex-prefeito, nos termos do art. 16, inciso III, alíneas **b** e **c**, da Lei 8.443/1992, com aplicação do débito apurado naqueles autos e aplicação das multas dos arts. 57 e 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, conforme o **decisum** assim ementado:

“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.”
24. No presente processo, tal qual naquele (TC-005.749/2019-0), o Sr. Carlos Jansen Mota Sousa não enfrentou pontualmente a questão da execução inadequada do Pnate/2012. Limitou-se, em linhas gerais, a alegar que encaminhou a prestação de contas ao FNDE, o qual não apontou qualquer dano, desvio ou inexecução do objeto programado; fez licitação para a contratação dos prestadores de serviços de transporte escolar; e, por fim, considerou formais as falhas apontadas.
25. Tais argumentos não justificam a utilização de veículos de carga para transportar crianças da área rural para a escola. O fato de haver encaminhado a prestação de contas ao FNDE e de ter recebido quitação do aludido Fundo não vincula o TCU em suas atividades de controle externo nem impede a CGU, em suas fiscalizações posteriores à entrega da prestação de contas, de relatar os achados de auditoria.
26. Como visto acima, a utilização de veículos de carga para transporte de alunos, com motoristas sem devida habilitação específica, não atende às disposições de segurança do CTB nem às normas do Pnate, e, portanto, não constitui falha meramente formal, ao contrário, é grave o suficiente e impõe a impugnação dos serviços de transporte de escolares prestados de forma ilegal e inadequada, porquanto em nada atende ao interesse público.
27. Ressalto, ainda, que a promoção de licitação prévia à contratação dos serviços de transporte escolar, por si só, não legitima o transporte de alunos efetivamente realizado no município de Sítio Novo, o qual apresentou graves irregularidades já comentadas anteriormente.
28. Sobre a Concorrência 1/2012, promovida pelo Município de Sítio Novo/MA para a contratação do transporte escolar, tem-se que, conforme apurado na fiscalização realizada pela CGU/MA, de fato, houve sérias irregularidades na condução do aludido certame, as quais comprometeram tanto a vinculação ao instrumento convocatório como a real competição entre os licitantes.
29. No edital da referida Concorrência havia expressa vedação de participação de pessoas naturais, sendo admitida tão somente a presença de empresas (subitens 6.1, 6.5 e 6.5.2 do Edital, peça 11, p. 4).
30. Entretanto, a CGU verificou que foram declaradas vencedoras do certame trinta e duas pessoas físicas, havendo cada uma delas ofertado proposta somente para um único item do edital, de tal forma que não houve efetiva disputa nos itens licitados.
31. A CGU/MA ainda apurou que o objeto licitado não foi devidamente descrito no Edital, porquanto não constou do instrumento convocatório referência às normas de segurança e qualidade exigidos pelo CTB, atinentes à qualificação da habilitação específica dos motoristas e às exigências dos veículos de transporte de passageiros. Todavia essa falha no edital não justifica a inobservância das regras legais de segurança do CTB no transporte dos escolares.
32. Por fim, a CGU/MA também constatou a ausência de critérios de justificativa de preços, de sorte que não se pode afirmar a compatibilidade dos preços orçados e contratados com os praticados no mercado.
33. Verifica-se, mais uma vez, que a defesa do ex-gestor não rebateu pontualmente as falhas referentes à Concorrência 1/2012. O ex-Prefeito considerou tais falhas formais, o que efetivamente não podem ser assim classificadas. São falhas graves que comprometeram o resultado do certame, notadamente com a contratação de prestadores de serviços de transporte coletivo de escolares sem a devida qualificação técnica e sem veículos adequados legalmente ao transporte de passageiros.

34. Diante desse contexto, deixo de acompanhar a proposta de encaminhamento do MP/TCU, porquanto a análise oferecida pela unidade técnica está mais aderente aos fatos, às provas que compõem os autos e aos precedentes acima indicados.

35. Em consequência, considerando que, na condição de gestor dos recursos públicos do Pnate, o responsável tem o ônus de demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos, a teor das disposições dos arts. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, 93 do Decreto-lei 200/1967 e 66 do Decreto 93.872/1986, devem as contas do Sr. Carlos Jansen Mota Sousa ser julgadas irregulares, com base no art. 16, inciso III, alíneas **b** e **c**, da Lei 8.443/1992, com débito e multa do art. 57 da Lei 8.443/1992.

36. Pela gravidade do conjunto das falhas havidas na Concorrência 1/2012, cabe aplicar ao responsável a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, na linha do precitado Acórdão 4.474/2019 – 2ª Câmara.

37. Cumpre ainda autorizar o parcelamento da dívida, se solicitado, e a cobrança judicial, bem como encaminhar cópia do Acórdão a ser adotado à Procuradoria da República no Estado do Maranhão, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c art. 209, § 7º, do Regimento Interno do TCU.

Ante o exposto, manifesto-me por que seja aprovada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões, em 30 de julho de 2019.

MARCOS BEMQUERER COSTA

Relator