

TC 005.755/2019-0

Tomada de Contas Especial

Prefeitura Municipal de Sítio Novo – MA

Recurso de Reconsideração

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Trata-se de recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Carlos Jansen Mota Sousa (peças 42-47), ex-prefeito municipal de Sítio Novo – MA (gestão 2009 a 2012), contra o Acórdão 6.187/2019-TCU-2ª Câmara, da relatoria do Ministro Marcos Bemquerer (peça 39).

2. Por intermédio da deliberação recorrida, este Tribunal julgou irregulares as contas do recorrente, condenou-o ao ressarcimento do valor original de R\$ 316.860,82 e aplicou-lhe as multas previstas nos artigos 57 e 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

3. Inicialmente, esta tomada de contas especial tratou de irregularidades constatadas pela Controladoria-Geral da União (CGU) na aplicação dos recursos do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate) referentes ao exercício de 2012.

4. A Secretaria de Recursos (Serur) delimitou o objeto do presente recurso de reconsideração em examinar as seguintes questões (peça 71, p. 3):

- a) comprovação da boa e regular aplicação dos recursos;
- b) ocorrência de boa-fé; e
- c) ausência de má-fé.

5. Após o exame dos elementos recursais, a Serur propôs, em pronunciamentos convergentes, conhecer do recurso e, no mérito, dar-lhe provimento parcial para reformar o Acórdão 6.187/2019-TCU-2ª Câmara, de modo a afastar o débito que havia sido imputado ao recorrente, mantendo, entretanto, o julgamento pela irregularidade das contas e a aplicação da multa prevista no artigo 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 (peças 71, p. 7-8; e 72).

6. Em minha primeira intervenção neste processo, no que diz respeito à execução financeira do programa, efetuei o cotejamento dos elementos de prestação de contas disponíveis nos autos e constatei a possibilidade de se reconhecer a existência de nexo de causalidade entre os valores despendidos pelo município e aqueles repassados pelo FNDE, podendo ser considerada regular, portanto, a execução das despesas.

7. Quanto à execução física, concentrei-me no fato de não ter havido questionamentos acerca da real implementação do objeto ao qual os recursos federais se destinavam. Baseei minha análise, inclusive, no parecer em que o Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACCS) – colegiado composto por vários representantes da comunidade local para exercer o controle sobre os recursos federais destinados à educação – “*após análise da execução dos recursos repassados [...] para atendimento do Pnate*” no exercício de 2012, concluiu pela aprovação da execução das despesas (peça 5, p. 24-26).

8. Assim, naquela ocasião, com base nessas premissas, bem como na corrente jurisprudencial predominante até então, com fundamento na qual este Tribunal tem afastado o débito em casos análogos, conclui, na mesma linha do que ora propõe a Serur, pela inviabilidade de se imputar débito ao Sr. Carlos Jansen Mota Sousa, sem prejuízo de propor, em razão da gravidade das falhas constatadas pela CGU, que suas contas fossem julgadas irregulares, bem como que lhe fosse aplicada a multa prevista no artigo 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 (peça 38).

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Gabinete do Procurador SÉRGIO RICARDO COSTA CARIBÉ

9. Em que pese minha manifestação precedente, os aspectos revelados no voto que antecedeu o acórdão recorrido levaram-me a aprofundar a avaliação acerca de outras questões alusivas às falhas identificadas na fiscalização perpetrada pela CGU, o que me permitiu evoluir em meu entendimento acerca da matéria, motivo pelo qual, neste momento, peço vêcias para dissentir da proposta formulada pela unidade instrutiva, pelas razões que passo a discorrer.

10. Conforme esclarecido pela Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial (Secex-TCE), unidade técnica inicialmente responsável pela instrução processual, por meio da fiscalização consubstanciada no Relatório de Demandas Externas 201505602 (peça 11), a Controladoria-Geral da União (CGU) identificou uma série de irregularidades na aplicação dos recursos do Pnate no exercício de 2012, entre as quais destaco a inadequação da execução físico-financeira do programa, em razão das seguintes ocorrências:

a) foram contratadas pessoas físicas sem Carteira Nacional de Habilitação (CNH) e sem qualificação profissional para prestar serviço de transporte escolar;

b) os condutores não possuíam histórico de registro de propriedade de veículos no período; e

c) os veículos não atendiam aos critérios de adequação, qualidade e segurança definidos na legislação de regência.

11. O artigo 15, inciso II, alínea “a”, da Resolução 12/2011 do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE (normativo vigente à época) previa que os recursos repassados no âmbito do Pnate poderiam ser utilizados para o pagamento de serviços contratados com terceiros, desde que os veículos a serem utilizados para a operacionalização do transporte escolar atendessem às disposições do Código de Trânsito Brasileiro – CTB (Lei 9.503/1997), bem como às eventuais legislações complementares no âmbito estadual, distrital e municipal. A mesma regra aplicava-se aos condutores, consoante previa a alínea “b” do mesmo dispositivo.

12. Por sua vez, o CTB dedicou capítulo específico para tratar da condução de escolares, no qual foram estabelecidos os seguintes requisitos para veículos e condutores destinados a esse tipo de transporte:

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;

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Gabinete do Procurador SÉRGIO RICARDO COSTA CARIBÉ

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. (grifamos)

13. A despeito das previsões legais e normativas supracitadas, as fotografias anexadas ao relatório da CGU evidenciam o uso de veículos abertos para o transporte dos estudantes (peça 11, p. 51-52). Tratam-se de camionetes, do tipo F250, D20, F4000, etc., normalmente utilizadas para o transporte de carga, que foram insatisfatoriamente adaptadas para o transporte escolar, por meio da instalação de assentos de tábua e de grade de proteção na caçamba, o que as transforma em um meio de transporte irregular, popularmente conhecido na Região Nordeste do Brasil como “*pau de arara*”.

14. O artigo 5º, § 1º, inciso III, da Lei 10.880/2004 (lei que instituiu o Pnate) autoriza o FNDE a “*suspender o repasse dos recursos do Pnate*” nos casos de “*utilização dos recursos em desacordo com os critérios estabelecidos para a execução do Programa*” (grifamos). O artigo 20, inciso III, da Resolução FNDE 12/2011 contempla previsão equivalente. Ainda mais rigorosa é a regra estabelecida pelo artigo 13, inciso III, da citada resolução, na medida em que faculta ao FNDE proceder ao estorno ou ao bloqueio de valores creditados na conta corrente dos entes executores caso sejam constatadas irregularidades na execução do Pnate.

15. Avalio não haver dúvidas de que ocorreram irregularidades na execução do programa, pois o transporte escolar oferecido pelo Município de Sítio Novo – MA com recursos federais repassados no ano de 2012 não atendia aos preceitos estabelecidos no CTB, conforme ordenava a legislação de regência à época. A realização de serviços de transporte escolar em total discrepância com as leis de trânsito brasileiras, bem como com os normativos emitidos pelo próprio FNDE, compromete o alcance dos objetivos do Pnate, na medida em que não atende adequadamente o interesse público nele previsto.

16. O fornecimento de serviço de transporte escolar nas condições verificadas no caso em análise fere o fundamento republicano da dignidade da pessoa humana, insculpido no artigo 1º, inciso III, da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), postulado central do ordenamento jurídico pátrio sobre o qual está construído o Estado Democrático de Direito. Em suma, significa tal postulado que todos os homens são merecedores de levar uma vida digna e decente, com direitos e oportunidades iguais.

17. Notadamente em relação à garantia do direito à educação, verifica-se que a CF/1988 traz uma concepção em que o transporte escolar é considerado um elemento imprescindível para assegurar uma forma digna de acesso dos estudantes à escola:

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

I - igualdade de condições para o **acesso** e permanência na escola;

(...)

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

(...)

VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, **transporte**, alimentação e assistência à saúde. (grifamos)

18. A Lei 8.069/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA) também preconiza em seu artigo 54, inciso VII, ser “*dever do Estado assegurar à criança e ao adolescente*

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Gabinete do Procurador SÉRGIO RICARDO COSTA CARIBÉ

atendimento no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde”. Haja vista a manifesta relevância social dessas garantias, o ECA dedicou capítulo para tratar exclusivamente sobre a “*Proteção Judicial dos Interesses Individuais, Difusos e Coletivos*”, tendo estabelecido, em seu artigo 208, inciso V, regerem-se pelas suas próprias disposições “*as ações de responsabilidade por ofensa aos direitos assegurados à criança e ao adolescente, referentes ao não oferecimento ou oferta irregular*” de programas suplementares de fornecimento de materiais e serviços relacionados ao ensino fundamental, entre eles o transporte escolar (grifamos).

19. Dada sua pertinência com a matéria, releva ainda mencionar excerto do voto condutor do Acórdão 10.268/2018-TCU-2ª Câmara reproduzido pelo relator *a quo*, no qual o Ministro André Luís de Carvalho deixou assente que a prestação de serviço de transporte escolar em inobservância às normas de trânsito não se ajusta ao conceito de “*serviço adequado*” previsto na Lei 8.987/1995, a qual dispõe sobre os regimes de prestação de serviços públicos. Conforme o caput do artigo 6º da mencionada lei, “*toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido [...] nas normas pertinentes e no respectivo contrato*”. O parágrafo 1º do mesmo dispositivo preceitua que “*serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas*”.

20. Com efeito, em face das circunstâncias constatadas, resta patente que o transporte escolar disponibilizado pelo Município de Sítio Novo – MA não observou as normas pertinentes, especialmente a Resolução FNDE 12/2011 e o CTB, e, por conseguinte, não atendeu ao requisito de segurança. Como consequência, tem-se que o serviço não foi capaz de assegurar o pleno atendimento dos interesses dos usuários e, desse modo, não pode ser considerado adequado, nos termos previstos pela Lei 8.987/1995.

21. Quanto aos precedentes jurisprudenciais do TCU acerca da matéria, a despeito de haver predominância de julgados em que se decidiu somente pela aplicação da multa prevista no artigo 58 da Lei 8.443/1992 em casos de disponibilização de transporte escolar em desacordo com as normas do CTB (Acórdãos TCU 1.313/2014-1ª Câmara e 11.907/2011-2ª Câmara, relatores Ministros Benjamin Zymler e Augusto Sherman, respectivamente), este Tribunal considera grave essa irregularidade e, por conseguinte, tem expedido determinações com vistas a solucionar os problemas, assim como se manifestado no sentido de que “*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, (...) em especial, as condições dos veículos e condutores contratados*” (Acórdão 2.177/2012-TCU-Plenário, Ministro André Luís de Carvalho, grifamos).

22. Ademais, releva mencionar que, recentemente, por intermédio do Acórdão 4.474/2019-TCU-2ª Câmara (relator Ministro Marcos Bemquerer), o Sr. Carlos Jansen Mota Sousa, ora recorrente, também foi condenado em débito no valor total dos recursos transferidos por intermédio do Pnate e punido com a multa prevista no artigo 57 da Lei 8.443/1992. O enunciado da referida deliberação, extraído da jurisprudência selecionada, preconiza ser cabível a imputação de débito ao gestor municipal de recursos do Pnate em decorrência da prestação de serviço de transporte escolar sem o atendimento das exigências do CTB e dos normativos expedidos pelo FNDE para o mencionado programa. A aludida decisão, em conjunto com o acórdão recorrido, podem sinalizar para a inauguração de um novo entendimento desta Corte de Contas acerca do tema.

23. O Guia do Transporte Escolar – documento elaborado em parceria pelo Ministério Público do Estado do Espírito Santo e pelo FNDE com o objetivo de oferecer aos promotores de justiça que atuam na área de educação, secretários de educação e conselheiros do Fundeb

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Gabinete do Procurador SÉRGIO RICARDO COSTA CARIBÉ

um material de consulta e orientação sobre a matéria – esclarece que os veículos autorizados a transportar alunos são os mesmos que possuem especificações adequadas para o transporte de passageiros, em conformidade com as normas do CTB (disponível em <https://www.fnde.gov.br/index.php/centrais-de-conteudos/publicacoes/category/131-transporte-escolar?download=6897:guia-do-transporte-escolar>). O aludido guia prevê uma exceção para as regiões em que as estradas sejam precárias ou nas quais não existam veículos apropriados disponíveis. Para esses casos específicos, podem ser utilizados carros menores para o transporte de estudantes, desde que sejam apropriadamente adaptados para essa finalidade e sua utilização seja autorizada pelo Detran. Todavia, as condicionantes previstas no guia não correspondem à realidade identificada nestes autos.

24. Ressalto que, entre as “*ocorrências que causam prejuízo ao erário*” enumeradas no Guia do Transporte Escolar do FNDE, encontra-se a utilização de veículos e/ou condutores que “*não atendem aos requisitos legais para a condução de escolares, nos termos dos artigos 136 a 138 da Lei 9.503, de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro)*” (grifamos), circunstâncias que se amoldam precisamente às que foram constatadas neste caso concreto.

25. Os problemas relacionados à utilização de veículos inadequados no transporte escolar são enfrentados há muito tempo pelos nordestinos, sobretudo os residentes na zona rural. No ano de 2006, o Ministério Público Federal (MPF) publicou uma cartilha denominada “*Transporte Escolar: via legal para uma educação de qualidade*”. Ao apresentar o documento, o MPF esclarece que:

A ideia desta cartilha não é nova. Ela surgiu após percebermos **a dificuldade de alguns gestores públicos em perceberem e tratarem o transporte escolar como instrumento fundamental para a garantia de uma educação de qualidade e após constarmos a não aplicação da lei que estabelece as condições do transporte escolar – seja por desconhecimento ou por falta de vontade política – o que resultou em inúmeras mortes que poderiam ter sido evitadas**. Mortes como a ocorrida no início de junho deste ano, em Farias Brito, quando uma estudante de 17 anos morreu e cerca de 28 pessoas ficaram feridas. O acidente de Farias Brito foi o terceiro com morte registrado, envolvendo transporte de estudantes no primeiro semestre de 2006. Em março, uma criança de seis anos caiu da carroceria do transporte escolar e morreu em Icó, e em Beberibe, outro estudante de 8 anos caiu de um caminhão adaptado.

O objetivo da cartilha é fortalecer, na sociedade de um modo geral e nos gestores, em particular, a percepção da garantia ao transporte escolar como um direito, estreitamente relacionado à educação de qualidade, além de esclarecer o que dizem as leis a respeito das condições que devem ser respeitadas ao se transportar alunos, **desmistificando a naturalização como é encarada a utilização dos “paus de arara” como meio para transportar estudantes, sobretudo na zona rural**.

Algumas ações visando à garantia de um transporte escolar de qualidade vêm sendo empreendidas, como ações civis públicas, como a impetrada pelo Centro de Defesa da Criança e do Adolescente (CEDECA/CE) e os procedimentos administrativos instaurados pelo Ministério Público Federal (Procuradoria da República no Estado do Ceará), assim como a assembleia geral realizada pela Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (APRECE), em meados de 2005, quando foram discutidas questões relativas às formas de viabilizar um transporte escolar de qualidade. (disponível em http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/educacao/cartilha_transporte_escolar_prce.pdf, grifamos)

26. Os diversos problemas enfrentados pelo estado do Maranhão devido ao uso de veículos inapropriados, entre eles os “*paus de arara*”, para a prestação de serviço de transporte escolar também foram tema de matéria jornalística veiculada pela Rede Globo de comunicação à época da ocorrência dos fatos, sob o título “*Estudantes do Maranhão se arriscam em transporte irregular para estudar*”. Além de ter sido publicada no sítio eletrônico da emissora

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Gabinete do Procurador SÉRGIO RICARDO COSTA CARIBÉ

na internet, a reportagem foi exibida no jornal Bom Dia Brasil, edição do dia 27/11/2012 (disponível em <http://g1.globo.com/bom-dia-brasil/noticia/2012/11/estudantes-do-maranhao-se-arriscam-em-transporte-irregular-para-estudar.html>).

27. Chamo atenção, ainda, para a existência de projeto de lei (PL) que dispõe sobre a proibição do uso dos chamados “*paus de arara*” como transporte escolar. Trata-se do PL 2.397/2007, apresentado, no âmbito do Programa Câmara Mirim, pela “*Deputada Mirim*” Mallena Nogueira, de 13 anos, estudante de uma escola da cidade de Iracema – CE. A iniciativa da estudante foi convertida em projeto de lei pelo Deputado Federal João Campos. Em consulta ao sítio da Câmara dos Deputados na internet, constata-se que o PL encontra-se “*Pronto para Pauta no PLENÁRIO (PLEN)*”. Na seção “*Justificação*” do projeto, o parlamentar efetuou o seguinte registro:

Mallena, uma menina de 13 anos, subiu ontem à tribuna do plenário da Câmara para denunciar, diante da plateia de deputados, que leis federais que nós mesmos redigimos e aprovamos são letra morta no interior do Ceará e em diversas localidades do sertão nordestino. Nessas regiões, crianças e adolescentes são transportados em paus de arara para a escola, sujeitos até a morrer, como se o Código de Trânsito Brasileiro e o Estatuto da Criança e do Adolescente não valessem para todo o País.

(...)

O projeto de lei de Mallena proíbe que os municípios usem carros abertos como os paus de arara para o transporte escolar. “No verão, **nossos colegas chegam sujos de poeira e, no inverno, é chuva e lama**. Acho que eles merecem mais respeito e, acima de tudo, precisam de segurança”.

A realidade denunciada por Mallena é comum no sertão nordestino. Estudantes viajam amontoados em paus de arara. “**As costas doem por causa do impacto com as ripas de madeira**”, explicou Mallena. Em abril de 2005, **um aluno** de uma escola rural de Acopiara, no Ceará, de 13 anos, **morreu ao cair da carroceria de um caminhão**. Em maio de 2001, **um aluno de 15 anos de uma escola de Várzea Alegre, região do Cariri, também no Ceará, morreu ao despencar sobre a roda traseira do pau de arara** que arrancou antes de ele acabar de descer. Disponível em (https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=521211&fileame=PL+2397/2007, grifamos)

28. Conforme se nota, as situações noticiadas pelos elementos apresentados neste parecer (cartilha do MPF, matéria jornalística e PL 2.397/2007) descortinam as trágicas consequências do uso de “*paus de arara*” na prestação de serviços de transporte escolar na Região Nordeste brasileira. Além de não oferecer o mínimo de conforto necessário, a utilização desse tipo de veículo expõe os estudantes a perigos frequentes e os submete a situações que colocam em risco sua integridade física e, até mesmo, sua vida.

29. Os montantes descentralizados aos municípios por intermédio do Pnate não se destinam ao fornecimento de serviço de transporte escolar totalmente irregular, ilegal e incapaz de oferecer o mínimo de conforto e segurança para aos estudantes usuários. Portanto, a meu ver, sempre que for verificada a realização de despesas, com recursos federais, na contratação desse serviço nas condições verificadas neste processo, o TCU deve considerá-las irregulares e, conseqüentemente, condenar os responsáveis em débito. Avalio que essa forma de proceder consistir-se-ia em função preventiva, de caráter pedagógico, que certamente contribuiria para coibir a reincidência das irregularidades constatadas e impulsionaria um maior alinhamento entre as ações dos gestores desses recursos e os interesses da sociedade.

30. Portanto, em face da análise perpetrada neste parecer, reputo que os elementos recursais aduzidos pelo recorrente não foram suficientes para elidir as diversas irregularidades cometidas na aplicação dos recursos do Pnate em 2012, em especial as que se referem à

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Gabinete do Procurador SÉRGIO RICARDO COSTA CARIBÉ

inobservância dos normativos de regência, às diversas infrações cometidas contra o CTB e à não consecução dos objetivos do programa devido à má qualidade dos serviços de transporte escolar ofertado aos estudantes. Conforme estabelecido no acórdão recorrido, essas irregularidades devem ensejar a irregularidade das contas e a consequente imputação de débito e aplicação de sanção ao gestor responsável.

31. Diante do exposto, com as vênias de estilo, este membro do Ministério Público de Contas reitera sua discordância com o encaminhamento sugerido pela Serur e propõe que o Tribunal conheça do presente recurso para, no mérito, negar-lhe provimento, devendo ser mantido incólume o Acórdão 6.187/2019-2ª Câmara.

(assinado eletronicamente)

Sérgio Ricardo Costa Caribé

Procurador