

GRUPO II – CLASSE ____ – Segunda Câmara
TC 005.755/2019-0

Natureza (I): Recurso de Reconsideração em Tomada de Contas Especial

Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Sítio Novo/MA.

Recorrente: Carlos Jansen Mota Sousa (CPF 587.415.692-53).

Representação legal: Sérgio Eduardo de Matos Chaves (OAB/MA 7.405) e outros

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FALTA DE COMPROVAÇÃO DA REGULAR APLICAÇÃO DE RECURSOS. PROGRAMA NACIONAL DE APOIO AO TRANSPORTE ESCOLAR (PNATE). DÉBITO. MULTAS (ARTS. 57 E 58, INC. II, DA LEI 8.443/1992). RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. NÃO PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como Relatório a instrução feita no âmbito da Secretaria de Recursos - Serur (peça 71), que logrou obter o acolhimento dos dirigentes da Unidade Técnica (peça 72), **verbis**:

INTRODUÇÃO

1. *Trata-se de recurso de reconsideração (peças 42-47) interposto pelo Sr. Carlos Jansen Mota Sousa, ex-prefeito municipal de Sítio Novo/MA (período de 1º/1/2009 a 31/12/2012), contra o Acórdão 6187/2019-2ª Câmara, rel. Ministro-Substituto MARCOS BEMQUERER. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:*

9.1. *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, julgar irregulares as contas do Sr. Carlos Jansen Mota Sousa e condená-lo ao pagamento das quantias a seguir indicadas, acrescidas da atualização monetária e dos juros de mora, calculados a partir das datas especificadas até a efetiva quitação, nos termos da legislação em vigor, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação:*

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

<i>Data de ocorrência</i>	<i>Valor histórico (R\$)</i>
5/11/2012	35.206,75
4/12/2012	35.206,82

9.2. aplicar ao Sr. Carlos Jansen Mota Sousa a multa prevista nos arts. 19, caput, e 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais), fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente Acórdão até a data do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.3. aplicar ao Sr. Carlos Jansen Mota Sousa a multa do art. 58, inciso II, da citada lei, no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente Acórdão até a data do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.4. autorizar, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e sucessivas, sobre as quais incidirão os correspondentes acréscimos legais (débito: atualização monetária e juros; multa: atualização monetária), esclarecendo ao responsável que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (art. 217, § 2º, inciso II, do Regimento Interno/TCU), sem prejuízo das demais medidas legais;

9.5. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas a que se referem os subitens 9.1 a 9.3 deste Acórdão, caso não atendida a notificação, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

9.6. remeter cópia deste Acórdão à Procuradoria da República no Estado do Maranhão, com fundamento no § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 e no § 7º do art. 209 do Regimento Interno/TCU.

HISTÓRICO

2. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), em desfavor do Sr. Carlos Jansen Mota Sousa, ex-prefeito de do Município de Sítio Novo/MA (período de 1º/1/2009 a 31/12/2012), em virtude de irregularidades na aplicação dos recursos repassados à aludida municipalidade, no âmbito do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE), no exercício de 2012, 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 (peças 18-19; 35; 40, p. 1).

2.1. A partir dos exames da fase externa desta TCE (peças 25-27), realizou-se a citação do sobredito responsável (peça 29); haja vista a ausência de comprovação da regular aplicação dos recursos repassados ao município de Sítio Novo/MA, no âmbito do PNATE, no exercício de 2012, o que comprometeu o atingimento dos objetivos do aludido programa decorrente das seguintes irregularidades identificadas no Relatório de Demandas Externas 201505602, da Controladoria Regional da União no Estado do Maranhão (peça 11): (i) irregularidades na Concorrência 1/2012: participação viciada de licitantes, descrição inadequada do objeto licitado e deficiência no orçamento estimado da licitação; e (ii) execução física inadequada: prestadores de serviço sem habilitação e sem qualificação profissional específica, e veículos inadequados para o transporte de escolares.

2.2. No tocante à conduta do responsável (peça 29, p. 1), tem-se que o Sr. Carlos Jansen Mota Sousa permitiu a ocorrência de irregularidades na aplicação dos recursos do PNATE/2012, o que propiciou a realização de despesas inadequadas e irregulares, e que comprometeu o alcance dos objetivos previstos no programa (exercício de 2012).

2.3. *Ante à rejeição das alegações de defesa do responsável, esta Corte de Contas, mediante o Acórdão 6187/2019-2ª Câmara, julgou irregulares as contas do Sr. Carlos Jansen Mota Sousa, condenando-o em débito, e lhe aplicando, individualmente, as multas previstas nos arts. 57 e 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.*

2.4. *Irresignado, o Sr. Carlos Jansen Mota Sousa interpôs recurso de reconsideração contra o Acórdão 6187/2019-2ª Câmara, espécie de recurso objeto do presente exame.*

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. *Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (peças 49-50), acolhido por despacho do Relator, Ministro RAIMUNDO CARREIRO, que conheceu do recurso, com a atribuição de efeito suspensivo aos itens 9.1, 9.2, 9.3 e 9.5 do Acórdão 6187/2019-2ª Câmara (peça 52).*

EXAME TÉCNICO

4. Delimitação

4.1. *Constitui objeto do presente recurso definir as seguintes questões:*

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

4.2. *Registra-se que o presente exame atentará para a questão da responsabilidade subjetiva com base na Lei 13.655/2018 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB), mormente no que concerne aos arts. 22 e 28 da novel legislação.*

5. Comprovação da boa e regular aplicação dos recursos

5.1. *O recorrente apresenta a tese de que a documentação constante dos presentes autos demonstraria, inequivocamente, a aplicação integral dos recursos repassados, tendo, para tanto, aduzido, em sede recursal, as seguintes alegações e documentos (peças 42, p. 2-120; 43-47):*

a) existência de documentos, relatórios e afins que especificariam e comprovariam a realização dos gastos e a respectiva prestação de contas dos recursos federais repassados para execução do PNATE/2012 (peça 42, p. 2-3);

b) para a realização do PNATE/2012, teriam sido efetivadas contratações devidamente amparadas nos princípios da Administração Pública, eficácia e economicidade (peça 42, p. 2);

c) a prestação de contas encaminhada pela municipalidade comprovaria a integral e regular aplicação dos recursos oriundos do PNATE/2012, tendo sido atendidas as exigências do FNDE (peça 42, p. 2 e 4);

d) a prestação de contas encaminhada pela municipalidade demonstraria que as falhas verificadas são formais e incapazes de configurar lesão ao erário (peça 42, p. 3 e 5);

e) as ocorrências remanescentes, ante o seu nível de gravidade, não teriam potencial de ensejar a irregularidade das contas, de modo que não prejudicaria a regularidade com ressalvas (peça 42, p. 3-5);

f) as imperfeições ocorridas não comprometeriam o objeto e execução do PNATE/2012 (peça 42, p. 4);

g) o próprio órgão concedente teria dado quitação no que concerne à prestação de contas, não tendo apontado dano ao erário, desvio ou inexecução do objeto;

h) edital de licitação (Concorrência 1/2012) - peça 42, p. 12-34;

- i) documentos de habilitação dos licitantes (peças 42, p. 43-120; e 43, p. 1-198);*
- j) propostas dos licitantes (peças 43, p. 99-120; e 44, p. 1-51);*
- k) ata de abertura e julgamento da licitação (peça 44, p. 52-54);*
- l) homologação e adjudicação do processo licitatório (peça 44, p. 55-56);*
- m) contratos advindos da licitação - locação de veículos para o transporte de alunos da rede de ensino municipal (peças 44, p. 57-120; 45, p. 1-75);*
- n) extratos da conta corrente específica (peça 45, p. 76-101);*
- o) extrato de fundo de investimento (peça 45, p. 102); e*
- p) comprovantes de pagamento aos contratados – transferências bancárias (peças 45, p. 103-120; 46, p. 1-120; 47, p. 1-72).*

Análise:

5.2. Para a execução do PNATE/2012, o município de Sítio Novo/MA realizou a Concorrência 1/2012 (peça 42, p. 12-34, 43-120; 43, p. 1-198, 99-120; e 44, p. 1-56). A partir do aludido certame, a municipalidade celebrou contratos de locação de veículos para o transporte de alunos da rede de ensino dentro do seu território (peças 44, p. 57-120; 45, p. 1-75).

5.3. No âmbito da sobredita licitação, foi apontada pela CGU uma série de irregularidades: i) participação viciada de licitantes, todas pessoas físicas e previamente direcionadas a ofertar um único item; ii) objeto inapto para o certame, pela absoluta inadequação entre o esperado normativamente e aquilo que fora licitado; e iii) orçamentação do objeto baseado em critério não objetivo (peça 11, p. 6).

5.4. Nesse ponto, deve-se esclarecer que, em parecer financeiro à peça 8, p. 2, o órgão repassador de recursos reconheceu que tais irregularidades não acarretaram prejuízos à Fazenda Nacional, mas em ressalvas (peça 8, p. 2).

5.5. Quanto à execução contratual, a CGU constatou, em suma, as seguintes situações irregulares (peça 11, p. 9): (i) valor pago a maior do que o contratado; (ii) registro de veículo que não estava em nome do contratado; (iii) contratados sem CNH. Tais irregularidades foram consideradas danosas ao erário.

5.6. Relevante mencionar que o próprio recorrente reconhece que houve falhas/imperfeições formais na gestão do PNATE/2012 (peça 42, p. 3-5), não merecendo prosperar a alegação de que, no âmbito do programa, teriam sido efetivadas contratações devidamente amparadas nos princípios da Administração Pública, eficácia e economicidade (peça 42, p. 2). No mínimo, houve ofensa ao princípio da legalidade.

5.7. Como se vê, não restam dúvidas de que a municipalidade cometeu irregularidades no bojo do PNATE 2012, restando averiguar nestes autos se a prestação de contas trazida pelo recorrente comprova a regular aplicação dos recursos públicos oriundos do PNATE/2012; bem assim se as ocorrências verificadas ensejam a irregularidade das contas e/ou a imputação de débito.

5.8. Nesse sentido, serão avaliados dois aspectos: execução financeira (existência de nexo de causalidade entre a conta específica e as despesas efetuadas no âmbito do PNATE/2012) e a execução física (se as atividades de transporte escolar foram prestadas à comunidade).

5.9. No tocante à execução financeira, conforme demonstrada na tabela acostada à peça 70, observou-se algumas inconsistências, quais sejam:

- a) das 35 pessoas vencedores da licitação, 32 receberam recursos;*

b) das 32 pessoas vencedores da licitação e que receberam recursos, apenas para uma delas não se verificou nos autos o respectivo contrato de locação;

c) dos 117 gastos verificados, dezesseis não constam da relação de pagamentos à peça 5, p. 8-12), o que explica a diferença na totalização desta (R\$ 283.562,10) com os valores debitados na conta específica;

d) existência de um gasto de R\$ 3.125,86, datado de 31/10/2012, em nome de Moaci Ribeiro de Sousa, citado na relação de pagamentos, que não consta do extrato da conta específica (o qual foi descartado na totalização da despesa); e

e) dos 117 gastos verificados, não foram apresentados nove recibos de pagamento.

5.10. Nada obstante tais inconsistências, constata-se que há nexo de causalidade financeiro de recursos no valor de R\$ 317.154,93 (valor em consonância com o demonstrativo de receita e despesa - peça 5, p. 1-3), de modo que restou demonstrado que os recursos foram pagos às pessoas físicas ganhadoras do certame e contratadas (salientando-se a existência de pessoa vencedora da licitação cujo contrato não consta dos autos – Germano Antonio da Silva) - peça 70.

5.11. Quanto à execução física, ressalta-se que, a partir dela, será possível aferir se o objeto do repasse (transporte escolar de alunos), de fato, ocorreu, bem como se proporcionou benefícios à comunidade do município de Sítio Novo/MA.

5.12. De início, insta consignar que a prestação de contas do PNATE/2012 foi registrada na base de dados do FNDE em 27/4/2013 (peça 5, p. 20). Esta prestação de contas recebeu parecer conclusivo do Conselho de Acompanhamento e Controle Social (órgão formado por quatro pais de alunos da educação básica pública, quatro membros do Poder Executivo Municipal, dois servidores das Escolas Básicas Públicas, quatro estudantes da educação básica pública, dois diretores das escolas públicas, dois representantes do Conselho Tutelar, e dois professores da Educação Básica Pública) - peça 5, p. 25-26.

5.13. O aludido colegiado aprovou as contas e não registrou qualquer prejuízo financeiro, tendo para tanto avaliado a gestão de 2012 da seguinte forma, dentre elas cabe destacar (peça 5, p. 21-24):

a) o CACS tem conhecimento de estudantes que, embora precisem, não conseguem se beneficiar do serviço de transporte escolar rural;

b) o CACS realiza alguma verificação nas rotas ou percursos e nos veículos do transporte escolar;

c) o CACS tem conhecimento se o município realiza fiscalização ou controle periódico do serviço de transporte escolar ofertado, para verificação das condições dos veículos;

d) os veículos destinados ao transporte escolar não transportam outras pessoas (caronas) além dos estudantes da educação básica;

e) os veículos do transporte escolar não circulam com número de estudantes além da sua capacidade, ou seja, em pé por falta de assento;

f) os veículos, terceirizados ou próprios, apresentam condições de segurança e conforto para o transporte dos estudantes;

g) o CACS realiza acompanhamento da execução do PNATE durante o período letivo; e

h) de maneira geral, avalia como bom o serviço de transporte escolar prestado no município.

5.14. Como se vê, o órgão incumbido do acompanhamento e do controle social sobre a aplicação dos recursos do PNATE (art. 24, § 13, da Lei 11.494/2007, e art. 16 da Resolução FNDE

12, de 17/3/2011) não apontou irregularidades nesse sentido. Ressalta-se que, dentre os membros do conselho constam quatorze intrinsecamente relacionados ao dia a dia das atividades escolares no âmbito municipal, ou seja, conhecedores da realidade local, quais sejam: quatro pais de alunos da educação básica pública, dois servidores das Escolas Básicas Públicas, dois diretores das escolas públicas, quatro estudantes da educação básica pública, e dois professores da Educação Básica Pública.

5.15. Posteriormente, o FNDE, por meio do Parecer 3474/2017/COATE/CGAME/DIRAE (peça 7) avaliou a execução física do PNATE/2012 no âmbito do município de Sítio Novo/MA. Na oportunidade, concluiu-se que, apesar das falhas apontadas pelo órgão de controle, não se vislumbrou descumprimento do objetivo do programa, esclarecendo não ter havido inspeção in loco por parte da Coordenação de Apoio ao Transporte Escolar – Coate/FNDE (peça 7, p. 4).

5.16. Ora, conforme visto nos itens 5.12 a 5.15 supra, reconheceu-se não haver mácula na consecução do objetivo do programa, embora o FNDE tenha ressalvado as contas do PNATE/2012 no âmbito do município de Sítio Novo/MA, haja vista a ocorrência de falhas na licitação, descumprimentos ao Código Brasileiro de Trânsito (CBT), além de oportunidades de melhoria no sistema de acompanhamento e fiscalização dos serviços de transporte escolar e na comprovação das despesas (documentos fiscais) – peça 7, p. 4.

5.17. Com efeito, tanto o Parecer Financeiro (peça 8) quanto o Relatório de Fiscalização da CGU (peça 11, p. 6-11) não apontaram a não execução dos serviços de transporte escolar para a comunidade do município de Sítio Novo/MA, tendo se limitado, em suma, a mencionar graves vícios na licitação, bem como descumprimentos ao Código Brasileiro de Trânsito (CBT) e à Resolução CD/FNDE 12, de 17/3/2011 (arts. 15, incisos II, alíneas “a” a “c”, e III). Cabe salientar que não constam do referido relatório fotos de veículos referentes ao PNATE/2012, mas sim ao de 2013 (peça 11, p. 23), 2014 (peça 11, p. 36) e 2015 (peça 11, p. 51-52).

5.18. A partir dos fatos expostos nos itens 5.2 a 5.17, conclui-se pela insubsistência do débito ao responsável, sob pena de enriquecimento ilícito da Administração. Entretanto, ante as graves irregularidades cometidas pelo gestor no processo licitatório e nos descumprimentos à Resolução CD/FNDE 12, de 17/3/2011 e ao CBT, conclui-se que a conduta do responsável enseja o julgamento pela irregularidade de suas contas e a aplicação da multa capitaneada no art. 58, inciso I.

5.19. Em face do exposto, propõe-se acolher parcialmente a tese do recorrente.

6. Ocorrência de boa-fé

6.1. O recorrente alega que teria sempre agido com boa-fé nos seus atos de gestão de recursos públicos (peça 42, p. 5).

Análise:

6.2. No que concerne à questão da boa-fé, a jurisprudência deste Tribunal sedimentou entendimento de que quando se trata de processos atinentes ao exercício do controle financeiro da Administração Pública, tais como o que ora se examina, a boa-fé não pode ser presumida, devendo ser demonstrada e comprovada a partir dos elementos que integram os autos. Tal interpretação decorre da compreensão de que, relativamente à fiscalização dos gastos públicos, privilegia-se a inversão do ônus da prova, pois cabe ao gestor comprovar a boa aplicação dos dinheiros e valores públicos sob sua responsabilidade.

6.3. Nesse contexto, e após exame de toda a documentação carreada aos autos, não há como se vislumbrar a boa-fé na conduta do responsável, já que não foram constatados atos ou fatos atenuantes os quais pudessem apontar para atitude zelosa e diligente do responsável na gestão da coisa pública. Com efeito, o recorrente não apresentou aos autos provas ou argumentos

que elidam ou mesmo atenuem as graves irregularidades ocorridas no âmbito do processo licitatório e materializadas em descumprimentos ao Código Brasileiro de Trânsito (CBT) e à Resolução CD/FNDE 12, de 17/3/2011 (arts. 15, incisos II, alíneas “a” a “c”, e III).

6.4. Sobre o assunto, o art. 202, § 6º, do Regimento Interno do TCU, estabelece que, não restando configurada de forma objetiva a boa-fé dos responsáveis, o Tribunal proferirá, desde logo, o julgamento definitivo de mérito pela irregularidade das contas. São nesse sentido os Acórdãos 10995/2015-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro-Substituto MARCOS BEMQUERER; 7473/2015-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro BENJAMIN ZYMLER; 9376/2015-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro VITAL DO RÊGO; 8928/2015-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro-Substituto MARCOS BEMQUERER; 1895/2014-TCU-2ª Câmara, rel. Ministra ANA ARRAES; 1455/2018-TCU-Plenário, rel. Ministro BENJAMIN ZYMLER; 14913/2018-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro BENJAMIN ZYMLER; e 2741/2018-TCU-Plenário, rel. Ministro WALTON ALENCAR RODRIGUES.

6.5. Em face do exposto, propõe-se não acolher a tese apresentada pelo recorrente.

7. Ausência de má-fé

7.1. O recorrente afirma que não haveria indício de ocorrência de desvio de verba pública ou mesmo conduta dolosa, bem como não teria ocorrido má-fé de sua parte (peça 42, p. 2-5).

Análise:

7.2. Uma vez caracterizada a reprovabilidade da conduta, a avaliação de existência de má-fé não é requisito essencial à culpabilidade do recorrente. De outro modo, tal elemento anímico, subjetivo da conduta, deve ser considerado apenas como agravante, no sentido de majorar a dosimetria da pena.

7.3. Nesse sentido, considerando ainda que a má-fé não pode ser presumida, devendo, portanto, ser demonstrada, reforça-se que sua existência sequer foi cogitada nos presentes autos.

7.4. Assim, conclui-se que a alegação de ausência de má-fé do responsável não é capaz de afastar a cominação da multa, vez que não é pressuposto de sua aplicação. Ademais, tendo em vista que a manifestação de má-fé não foi expressamente considerada na dosimetria da pena, reputa-se irrelevante o argumento do recorrente.

CONCLUSÃO

8. Das análises anteriores, conclui-se pelo provimento parcial do recurso, considerando-se que:

a) houve a comprovação da aplicação dos recursos do PNATE/2012 no transporte escolar no âmbito do município de Sítio Novo/MA, o que torna o débito insubsistente, todavia ocorreram graves irregularidades no processo licitatório, bem como descumprimentos à Resolução CD/FNDE 12, de 17/3/2011 e ao CBT, o que enseja a irregularidade das contas do recorrente, com a aplicação pela multa do art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992;

b) no caso de responsabilização de pessoa física, a boa-fé não deve ser presumida mas sim demonstrada e comprovada, fato que não ocorreu nos presentes autos, já que não foram constatados atos ou fatos atenuantes os quais pudessem apontar para atitude zelosa e diligente do responsável na gestão da coisa pública; e

c) no âmbito do controle externo, a existência de má-fé não é requisito essencial à culpabilidade do recorrente, bastando haver caracterizada a reprovabilidade da conduta, não tendo sido inequivocamente comprovada nos presentes autos a má-fé da recorrente.

8.1. Com base nessas conclusões, propõe-se o provimento parcial do recurso, para tornar insubsistentes os itens 9.1 e 9.2 Acórdão 6187/2019-2ª Câmara, e para alterar o fundamento legal da multa do item 9.3 para art. 58, inciso I, mais apropriado para o julgamento de contas.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

9. Ante todo o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise do recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Carlos Jansen Mota Sousa contra o Acórdão 6187/2019-2ª Câmara, propondo-se, com fundamento no art. 32, inciso I, e 33, da Lei 8.443/1992:

a) conhecer do recurso e, no mérito, dar-lhe provimento parcial, para tornar insubsistente o Acórdão 6187/2019-2ª Câmara, dando-lhe a seguinte redação:

9.1. 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);

9.2. aplicar ao Sr. Carlos Jansen Mota Sousa a multa prevista no art. 58, inciso I, 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);

9.3. autorizar, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e sucessivas, sobre as quais incidirão os correspondentes acréscimos legais (débito: atualização monetária e juros; multa: atualização monetária), esclarecendo ao responsável que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (art. 217, § 2º, inciso II, do Regimento Interno/TCU), sem prejuízo das demais medidas legais;

9.4. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas a que se referem o item 9.2 deste Acórdão, caso não atendida a notificação, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

b) dar ciência da deliberação que vier a ser adotada ao recorrente, ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, à Prefeitura Municipal de Sítio Novo/MA, à Controladoria-Geral da União, à Procuradoria da República no Estado do Maranhão, e aos demais interessados.

2. Em parecer (peça 73), o representante do Ministério Público junto a este Tribunal manifesta sua divergência em relação à proposta de encaminhamento acima transcrita, nos seguintes termos:

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 (CACS) – 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).

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 vênias 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;

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. Apesar 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. *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 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 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 constatarmos 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 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&filename=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 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.*

É o Relatório.