

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Em exame tomada de contas especial resultante da conversão de relatório de auditoria realizada na Prefeitura Municipal de Guaramiranga/CE, tendo por escopo os recursos transferidos nos exercícios de 2009 e 2010 para ações de diversos programas federais, dentre os quais o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – Pnate, instituído pela Lei 10.880/2004.

2. Mediante o Acórdão 3.224/2011 – Plenário este Tribunal determinou a citação solidária dos responsáveis Luís Eduardo Viana Vieira, Prefeito Municipal, Lúcia Andrade da Rocha Sampaio, Secretária Municipal de Educação, e Performance Rent a Car Ltda., em razão da celebração de contrato de prestação de serviços de transporte escolar no qual houve a subcontratação integral de pessoas físicas que já prestavam o serviço junto à prefeitura, porém com sobrepreço decorrente da intermediação na prestação do serviço, sem que houvesse qualquer melhoria no transporte.

3. A ocorrência foi assim descrita nos ofícios endereçados aos gestores municipais:

“Omissão no dever de acompanhar as atividades da Secretaria Municipal de Educação, o que gerou a admissão da subcontratação, não prevista no contrato, da totalidade do objeto contratual, relativo ao serviço de transporte escolar, no exercício de 2010, por parte da empresa Performance Rent a Car Ltda. ME, CNPJ 04.833.168/0001-39, em face da celebração, por aquela empresa, de contratos com proprietários de veículos da municipalidade a preços substancialmente inferiores aos ajustados com a administração municipal, ou seja, no primeiro semestre, o serviço de transporte escolar dos veículos alugados, contemplando 5 rotas foi prestado por pessoas físicas que participaram da licitação na modalidade convite e o valor total dos 5 contratados foi de R\$ 61.142,00; no segundo semestre de 2010, os mesmos serviços, contratados com a empresa Performance Rent a Car Ltda. - ME (Contrato 10060101), vencedora da licitação na modalidade Tomada de Preços (nº 10060101), totalizaram R\$ 110.352,00, correspondendo a um aumento percentual de 80% apenas pela intermediação da mencionada empresa contratada pela prefeitura. Assim, foi verificada uma diferença de R\$ 49.210,00 entre os preços pagos pela Prefeitura Municipal de Guaramiranga pelos serviços de transporte escolar prestados no 1º semestre (R\$ 61.142,00) e no 2º semestre (R\$ 110.352,00) do ano letivo de 2010, caracterizando ineficiência e antieconomicidade na aplicação dos recursos recebidos, e contrariando os princípios constitucionais da moralidade e da eficiência (art. 37, *caput*, da Constituição Federal), bem como os arts. 72, *caput*, e 78, inciso VI, da Lei 8666/1993. Ademais, a Performance Rent a Car Ltda. ME realizou vários pagamentos, em 30/06/2010, aos motoristas subcontratados, relativos a serviços prestados no mês de junho, anteriormente à data do contrato com a Prefeitura Municipal de Guaramiranga (28/06/2010), o que indica que mencionada empresa já mantinha vínculo com a prefeitura e com os subcontratados antes da realização da licitação Tomada de Preços 10060101;”

4. No que tange à empresa, o ato omissivo deu lugar à descrição, no ofício citatório, dos atos comissivos praticados pela contratada, relativos à cobrança de valores com sobrepreço, além das demais irregularidades verificadas. Além das citações, foram os responsáveis ouvidos em audiência em razão da realização de serviço de transporte escolar no Município de Guaramiranga/CE com uso de veículos popularmente conhecidos como “paus-de-arara”, os quais não oferecem os itens de segurança necessários à condução de estudantes, tais como cintos de segurança, ferindo assim os dispositivos da legislação sobre transporte escolar, mais precisamente o disposto nos artigos 103, 105, 107, 108, 136 e 139 da Lei 9.503, de 25/09/1997.

5. Também foram os responsáveis ouvidos em audiência pelo fato de que o serviço de transporte escolar realizado com os veículos estavam sendo executados sem a realização de procedimento licitatório, sem justificativa para a não realização da licitação e sem contrato, veículos esses que não contavam com inspeção semestral do órgão do trânsito, em descumprimento ao inciso II do artigo 136 do Código Brasileiro de Trânsito (Lei 9.503/97).

6. Apresentadas as alegações de defesa e razões de justificativa por parte dos responsáveis, concluiu a Secex/CE pelo não acolhimento da maior parte delas, resultando disso proposição de julgamento pela irregularidade das contas com condenação em débito, o qual seria reduzido de R\$ 49.210,00 para R\$ 33.924,00 em razão do acolhimento das alegações de defesa quanto ao valor e ao prazo de execução contratual, além da aplicação de multa proporcional. Em face do não acolhimento das razões de justificativa apresentadas, também propõe a secretaria seja aplicada a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 aos agentes públicos.

7. O *Parquet* especializado opina no mesmo sentido, reforçando que a empresa não prestou o serviço diretamente, subcontratando integralmente o objeto com os mesmos prestadores de serviço que até aquele momento realizavam o transporte escolar. Ressalta, ainda, que a prefeitura apenas trocou os contratos que mantinha com pessoas físicas por um contrato com pessoa jurídica. Essa, por sua vez, subcontratou os mesmos prestadores de serviço e seus veículos, sem agregar qualquer melhoria no serviço, o qual continuou a não observar as regras previstas pelo Fnde.

8. Entendo que de fato assiste razão aos pareceres. Em razão disto, acolho como razões de decidir o exame neles consignado, sem prejuízo das considerações que farei a seguir acerca da matéria.

9. Primeiramente, no que tange à citação, ressalto que a intermediação da prestação de serviços junto à locadora de veículos, a qual sequer empregou seus próprios veículos na realização do transporte, preferindo subcontratá-los com as mesmas pessoas (físicas) que já os prestavam junto à prefeitura, não trouxe, de fato, melhorias no transporte escolar dos alunos a justificar o acréscimo de custos à administração municipal, denotando, portanto, sobrepreço na prestação dos serviços, pois esses foram prestados não pela empresa contratada, mas por terceiros, a preço substancialmente inferiores. Claramente há configuração da subcontratação integral dos serviços a preços menores que aquele objeto de contrato com a administração.

10. Em que pese isso, as alegações de defesa dos gestores públicos são no sentido de que a prestação dos serviços prescindia da propriedade dos veículos por parte da empresa Performance Rent a Car Ltda., sendo que o fato de a atividade principal consistir em locação de veículos não constituiria impeditivo para a habilitação da empresa. Alegam, também, que em momento algum a contratada teria permitido a cessão de parcela do contrato para a execução do serviço. As questões relativas ao objeto contratual teriam permanecido sempre entre contratante e contratada, inclusive quanto aos pagamentos. E, por fim, a contratação de motoristas não induziria à subcontratação, sendo a obrigação de transporte uma obrigação de fim e não de meio.

11. Conforme bem ressaltado na instrução técnica, tais alegações não podem ser acolhidas, pois, *“no caso em tela, não havia previsão de subcontratação no contrato e essa se deu de forma integral, já que os veículos utilizados no transporte escolar não eram propriedade da empresa contratada e as pessoas que prestavam o serviço de motorista não tinham vínculo empregatício com a contratada”*.

12. Quanto ao montante do débito, também acompanho a análise constante da instrução. As alegações produzidas pelos gestores foram suficientes apenas para demonstrar um sobrepreço menor que o inicialmente apontado, mas não justificaram a elevação dos custos, haja vista que houve simples intermediação do negócio entre prefeitura e efetivos prestadores de serviço.

13. Já as alegações de defesa apresentadas pela empresa contratada foram genéricas e insuficientes para afastar o procedimento irregular de subcontratação e a irregularidade concernente à remuneração pelos serviços contratados, haja vista que não prestou diretamente os serviços objeto do contrato, os quais foram integralmente transferidos a terceiros. A existência de contrato, de notas fiscais e de pagamentos não legitima suas ações, e sequer o fato de possuir existência desde 2001 legitima suas operações de mera intermediação da prestação de serviços de transporte escolar entre prefeitura e pessoas físicas proprietárias dos veículos utilizados no transporte.

14. No que tange às audiências, tanto o prefeito como sua secretária municipal parecem entender legítima a utilização de veículos do tipo “pau de arara” no transporte escolar das crianças do Município de Guaramiranga, procedimento inaceitável em pleno século XXI, onde se pode contar com

veículos adequados ao transporte, sejam ônibus, vans, ou outros veículos menores que revelem condições adequadas de segurança e dignidade aos alunos. Nesse sentido, não observam a finalidade dos veículos, vez que utilizam no transporte de pessoas, especialmente crianças, veículos de carga rusticamente adaptados sem observância de critérios de segurança e conforto (“paus de arara”).

15. São inaceitáveis as justificativas para o descumprimento da legislação ora apresentadas pelos gestores, relativas à inexistência de registros anteriores de acidentes, conforme comprovação da delegacia de polícia local, à necessidade, em razão do relevo e da geografia, segundo os quais seria mais seguro o transporte de alunos pelas estradas vicinais íngremes e dificultosas mediante veículo tracionado denominado “pau de arara”, que o transporte por ônibus, e que o município exigirá que esses veículos sofram adaptações, como a instalação de cintos de segurança. Nem mesmo a instalação dos cintos de segurança nas caçambas dos veículos terão o condão de torná-los próprios ao transporte escolar.

16. Este Tribunal tem se deparado, em diversas auditorias realizadas no Estado do Ceará, com a utilização indevida dos denominados “paus de arara” no transporte escolar dos alunos. Com muita propriedade, tem considerado que o descumprimento das normas do Fnde, no que tange a esse transporte, e do Código de Trânsito Brasileiro, configura grave infração a norma legal, a ensejar a aplicação de sanção aos gestores responsáveis. Nesse sentido, cito os Acórdãos 771/2013 – Plenário e o Acórdão 3.618/2013 – 1ª Câmara, nos quais foram aplicadas multas previstas no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

17. Além desses julgados, menciono ainda o Acórdão 2.093/2012, por meio do qual o Plenário deste Tribunal confirmou a tese de que irregularidades como as que ora se examina, que colocam em risco a integridade física de crianças e adolescentes, constituem atos a que se deve atribuir alto grau de reprovação, conforme consignado pelo Relator daquele feito:

“24. Não há justificativa plausível para se colocar em risco a integridade física de crianças e adolescentes, mesmo porque a alegação de que a prestação do serviço se deu em viaturas em condições precárias de segurança, (...) não pode ser colocada acima do bem maior que é defesa da criança e do adolescente.

(...)

26. De mais a mais, ao se focar a questão pelo prisma de que é em serviços dessa natureza que o poder público materializa os princípios valorados pela CF/88, outra não deve ser a conclusão senão a de que o descaso ora exposto revela total desrespeito e afronta à proteção de toda a coletividade em geral e à dignidade dos usuários em particular.

27. Diante desse quadro, chega-se à conclusão de que a irregularidade ora tratada constitui ato a que se deve atribuir alto grau de reprovação, fato que deve ser considerado na dosimetria da sanção a ser aplicada.

28. E, em relação à falta de providências quanto à subcontratação ilegal e total dos serviços de transporte escolar (item 3.1, descrito no § 6º, d, primeira parte, acima), as alegações apresentadas, no sentido de que a empresa contratada não teria promovido qualquer subcontratação do serviço, tendo havido, tão somente, a locação de veículos por parte da mencionada empresa, sucumbem às evidências contidas nas informações aduzidas pela Secex/CE.

29. Relembrando, a unidade instrutiva noticia que a empresa contratada atuou como mera intermediária, uma vez que subcontratou o serviço junto a diversos proprietários de veículos, situação que teria contado com a tolerância dos gestores municipais, os quais teriam conhecimento de que as contratadas não dispunham de capacidade operacional e, a despeito da vedação legal, permitiram a sublocação total dos serviços, sem atentar ainda para a garantia de que seriam prestados a contento.

(...)

31. E, assim, não devem ser acolhidas as razões de justificativa dos gestores, de tal modo que também por isso lhes devem ser aplicadas multas individuais.” (grifei).

18. Neste processo também não há justificativas aceitáveis para a situação de risco a que foram expostas as crianças e adolescentes em idade escolar no município e que, a meu ver, atenta contra a dignidade dessas pessoas. Há, ao contrário, a crença por parte dos gestores de que a utilização de veículos “paus de arara” compreende o melhor meio de transporte a ser oferecidos a certos alunos, em razão das condições de relevo de sua localidade, em que pese a prestação desse serviço, por meio de caminhões ou nas caçambas de caminhonetes, se dar ao arrepio da legislação. Lamentavelmente, tenta justificar sua utilização em razão das precárias condições de relevo, quando a indústria automobilística e a engenharia de construção e manutenção de estradas dispõem, há muito, de ferramentas e tecnologias adequadas para contornar as dificuldades do relevo das áreas rurais ou urbanas. Além disso, os recursos provenientes do Fnde são justamente para evitar ou minimizar os problemas relativos ao transporte de alunos em todo o país, não se servindo para perpetuar o transporte irregular de alunos.

19. Assim, alinho-me às proposições dos pareceres no sentido da aplicação da sanção prevista no art. 58, inciso II, aos responsáveis.

20. Deixo de acolher a proposta de autorização para o recolhimento parcelado das dívidas, porquanto não solicitadas pelos responsáveis. O recolhimento parcelado poderá ser autorizado em qualquer fase do processo, nos termos do art. 217 do RI/TCU, caso os responsáveis optem por essa modalidade de pagamento em vez do recolhimento integral da dívida, bastando, para isso, que requeiram a este Tribunal.

21. Por fim, penso que o fundamento legal para o julgamento pela irregularidade das contas possa se dar também com base na alínea “c” do inciso III do art. 16 da Lei Orgânica/TCU, em razão de que houve dano ao erário decorrente de ato de gestão antieconômico.

Ante o exposto, acolho, com os ajustes pertinentes, os pareceres coincidentes da Secex/CE e do Ministério Público/TCU, e manifesto-me por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 16 de julho de 2013.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator