

GRUPO I – CLASSE II – 2ª Câmara

TC 005.749/2019-0.

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Entidade: Município de Sítio Novo/MA.

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

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

1. O ônus de comprovar a regular aplicação da integralidade dos recursos públicos compete ao responsável, por meio de documentação consistente, a demonstrar cabalmente os gastos efetuados na execução das ações do programa federal indicado.

2. Julgam-se irregulares as contas do responsável, condenando-o ao pagamento do débito e da multa pertinente, quando não comprovada regularidade na aplicação dos recursos públicos.

RELATÓRIO

Trata-se da Tomada de Contas Especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, tendo como responsável o Sr. Carlos Jansen Mota Sousa, prefeito de Sítio Novo/MA, no período de 2009/2012, em razão de irregularidades na aplicação dos recursos do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – Pnate repassados, no exercício de 2011, ao aludido Município, para custear a oferta de transporte escolar aos alunos da educação básica pública residentes em área rural, viabilizando, assim, o acesso à educação.

2. A seguir, transcrevo, com os ajustes de forma pertinentes, excerto da instrução elaborada no âmbito da Secex/TCE (peça 37), em que constam o histórico processual destes autos, o resumo dos elementos de defesa e a análise do mérito da matéria:

“3. Os recursos repassados pelo FNDE ao município de Sítio Novo/MA, no âmbito do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE) - exercício 2011, totalizaram R\$ 325.457,86 (peça 3).

4. O fundamento para a instauração da Tomada de Contas Especial, conforme consignado na matriz de responsabilização elaborada pelo tomador de contas, foi a constatação das seguintes irregularidades: 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.

5. O responsável arrolado na fase interna foi devidamente comunicado e, diante da ausência de justificativas suficientes para elidir a irregularidade e da não devolução dos recursos, instaurou-se a tomada de contas especial.

6. No relatório (peça 20), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importaria no valor original de R\$ 325.457,86, imputando-se a responsabilidade ao Sr. Carlos Jansen Mota Sousa, Prefeito Municipal de Sítio Novo/MA, no período de 1º/1/2009 a 31/12/2012, na condição de gestor dos recursos.

7. Em 15/11/2018, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 21), em

concordância com o relatório do tomador de contas. O certificado de auditoria e o parecer do dirigente do órgão de controle interno concluíram pela irregularidade das presentes contas (peças 22 e 23).

8. Em 21/11/2018, o ministro responsável pela área atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no relatório e certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno, manifestando-se pela irregularidade das contas, e determinou o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União (peça 24).

9. Na instrução de peça 27, analisando-se os documentos nos autos, concluiu-se pela necessidade de realização de citação do Sr. Carlos Jansen Mota Sousa (...), nos seguintes termos:

Ocorrência da citação: ausência de comprovação da regular aplicação dos recursos repassados ao município de Sítio Novo/MA, no âmbito do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE), no exercício de 2011, o que comprometeu o atingimento dos objetivos do PNATE/2011, decorrente das seguintes irregularidades identificadas no Relatório de Demandas Externas 201505602, da Controladoria Regional da União no Estado do Maranhão (peça 10):

a.1) participação viciada de licitantes, descrição inadequada do objeto licitado e deficiência no orçamento estimado da licitação; e

a.2) execução física inadequada: prestadores de serviço sem habilitação e sem qualificação profissional específica, e veículos inadequados para o transporte de escolares.

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
4/4/2011	35.915,20
3/5/2011	36.192,83
2/6/2011	36.192,83
5/7/2011	36.192,83
2/8/2011	36.192,83
5/9/2011	36.192,83
4/10/2011	36.192,83
3/11/2011	36.192,83
2/12/2011	36.192,85

(...)

Conduta: ter permitido a ocorrência de irregularidades na aplicação dos recursos do PNATE/2011, o que propiciou a realização de despesas inadequadas e irregulares, o que comprometeu o alcance dos objetivos previstos no Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE), no exercício de 2011.

10. Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 29), foi efetuada a citação do Sr. Carlos Jansen Mota Sousa (...), nos moldes adiante:

Ofício	Data do ofício	Data de Recebimento do Ofício	Nome do Recebedor do Ofício	Observação	Fim do Prazo para defesa
1.385/2019-TCU/Secex-TCE (peça 31)	4/4/2019	26/4/2019 (vide AR de peça 32)	Dayana Kyara Moreira A. Sousa	Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa no Sistema da Receita Federal (peça 30)	22/4/2019

11. O responsável, mediante procurador devidamente credenciado (peça 33, p. 2), ingressou com sua defesa (peça 35).

EXAME TÉCNICO

12. Da análise dos documentos presentes nos autos, verifica-se que o Sr. Carlos Jansen Mota Sousa (...) era a pessoa responsável pela gestão e execução dos recursos federais recebidos à conta do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE) - exercício 2011, tendo o prazo final para apresentação da prestação de contas expirado em 30/4/2013.

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

14. Manifestação do responsável (peça 35, p. 2-4):

14.1. O responsável alega que a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados se constitui da relação de documentos, relatórios e afins que detalham e comprovam os gastos realizados, bem como a respectiva prestação de contas.

14.2. Esclarece que foram realizadas contratações devidamente respaldadas por princípios fundamentais da Administração Pública, eficiência, eficácia e economicidade, tendo alcançado o seu fim precípuo, que é a supremacia do interesse público, e que não existiu qualquer indício de desvio de verba ou conduta dolosa.

14.3. Afirma que, não havendo prejuízo ao erário e sendo as ocorrências verificadas de cunho formal ou secundário, tornou-se desarrazoada e desproporcional a decisão de imputação da devolução do recurso.

14.4. Como não houve comprometimento do objeto e execução do programa, não se poderá impingir nada mais que uma ressalva em razão de suas ocorrências se tratarem de impropriedades ou faltas de natureza formal sem dano ao erário.

15. Análise da manifestação do responsável:

15.1. O que está em questionamento não guarda relação com a prestação de contas encaminhada, mas com a sua regular execução física.

15.2. Cumpre esclarecer que os recursos do PNATE/2011 foram objeto de fiscalização por parte da CGU, no âmbito do Relatório de Demandas Externas 201505602 (peça 10), no qual consignaram-se as seguintes irregularidades:

a) participação viciada de licitantes na Concorrência 5/2011 (item 2.1.1.a - peça 10, p. 4-5);

b) objeto inapto para a Concorrência 5/2011 (item 2.1.1.b - peça 10, p. 5);

c) orçamentação da Concorrência 5/2011 baseado em critério não objetivo (item 2.1.1.c - peça 10, p. 5-6); e

d) execução físico-financeira inadequada (item 2.2.2 - peça 10, 7-11).

15.3. Quanto ao item relacionado à participação viciada de licitantes na Concorrência 5/2011 (item 2.1.1.a - peça 10, p. 4-5), verifica-se que a CGU identificou que o edital do certame vedava a participação de pessoas naturais, exigia o pagamento de R\$ 50,00 para a retirada do instrumento convocatório, e o objeto contemplava 35 itens de serviço a serem contratados.

15.4. Entretanto, constatou-se que 35 pessoas físicas participaram do certame, sem evidências de que efetuaram o pagamento referente à retirada do edital, contrariando cláusulas editalícias, e o que chama mais a atenção foi o fato de que, para cada um dos 35 itens previstos no certame, coincidentemente houve apenas uma única proposta, de forma que o resultado final contemplou 35 vencedores diferentes para os 35 itens de serviço, evidenciando, de forma inequívoca, a ausência de disputa entre os supostos participantes e o direcionamento na contratação com o uso de uma simulada licitação, em afronta ao art. 3º da Lei 8.666/1993.

15.5. Em relação à constatação de que o objeto era inapto para a Concorrência 5/2011 (item 2.1.1.b - peça 10, p. 5), a CGU registrou que a definição do objeto não atendia aos critérios de adequação e precisão, contrariando o art. 55, I, da Lei 8.666/1993, pois não exigiu adequação às normas de segurança e qualidade exigidos pelo Código de Trânsito Brasileiro, que seria de observância obrigatória no certame.

15.6. Essa constatação aliada ao direcionamento na contratação anteriormente reportada levou a outras irregularidades relacionadas à ausência de qualificação profissional dos contratados e à inadequação dos veículos utilizados na prestação do serviço.

15.7. No que diz respeito à orçamentação da Concorrência 5/2011 ter sido baseada em critério não objetivo (item 2.1.1.c - peça 10, p. 5-6), a CGU registrou que não havia qualquer informação acerca do método utilizado pelo gestor no levantamento de preços que serviram de base ao certame, bem como se foi feito uso de efetiva pesquisa de mercado para delimitar o valor a ser contratado, o que afronta o art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993.

15.8. Por fim, a CGU ainda apontou a execução físico-financeira inadequada em relação à prestação dos serviços de transporte escolar (item 2.2.2 - peça 10, 7-11).

15.9. Nessa constatação, a CGU identificou que, em 2011, das 35 pessoas físicas contratadas, 17 não tinham carteira nacional de habilitação (CNH). O que agrava a situação é o fato de todos os 35 contratados não possuírem qualificação profissional específica para o transporte de escolares, em face da categoria inadequada e/ou despreparo técnico pela ausência de curso de formação específica, conforme exigência do Código de Trânsito Brasileiro (art. 138, incisos II e V, da Lei 9.503/1997).

15.10. Ademais, todos os veículos vinculados aos 35 contratados não atendiam aos critérios de adequação, qualidade e segurança exigidos pelo Código de Trânsito Brasileiro para o transporte de escolares, e que não poderiam ser autorizados pelo órgão de trânsito responsável para uso em tal serviço (art. 136 da Lei 9.503/1997).

15.11. Dessa forma, não há como prosperar com a alegação de que a documentação da prestação de contas comprova a boa e regular execução do PNATE/2011, assim como não é possível admitir que as contratações foram devidamente realizadas e respaldadas por princípios fundamentais da Administração Pública, e que alcançou o seu fim precípuo, que é a supremacia do interesse público.

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

15.13. O conjunto de todas essas irregularidades caracterizou a ausência de comprovação sobre a adequação e a regularidade dos dispêndios realizados, em 2011, com os recursos do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE), permitindo-nos concluir pelo não atingimento dos objetivos do programa e a consequente glosa integral dos valores despendidos no período, no âmbito do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar - PNATE para o exercício de 2011.

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

16. Manifestação do responsável (peça 35, p. 4):

16.1. O responsável alega que é fato relevante que o próprio FNDE deu quitação em razão do recebimento da prestação de contas dos recursos do ajuste, quando, então, não se apontou qualquer dano, desvio ou inexecução do objeto conveniado.

17. Análise da manifestação do responsável:

17.1. Mais uma vez reforça-se que a discussão não está em torno da prestação de contas apresentada pelo responsável, mas da [averiguação sobre a] comprovação de que o PNATE/2011 foi executado de forma regular e seus objetivos foram plenamente atingidos.

17.2. Embora o Parecer 3486/2017/COATE/CGAME/DIRAE (peça 11) e o Parecer 3772/2017/DAESP/COPRA/CGCAP/DIFIN (peça 12) tenham sugerido a aprovação com ressalvas, a instauração da presente tomada de contas especial decorreu das constatações identificadas pela CGU, e que apontavam falhas graves na execução do PNATE/2011.

17.3. E o conjunto das irregularidades apuradas apontou para o não atingimento dos objetivos do programa e a consequente glosa integral dos valores despendidos no período, no âmbito do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar - PNATE para o exercício de 2011.

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

18. Da análise procedida nas alegações de defesa apresentadas pelo responsável, verifica-se que (...) [elas] não foram suficientes para elidir as irregularidades em apuração.

19. Cabe mais uma vez reforçar que o conjunto dessas irregularidades caracteriza a ausência de comprovação sobre a adequação e a regularidade dos dispêndios realizados, em 2011, com os recursos do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE), permitindo-nos concluir pelo não atingimento dos objetivos do programa e a consequente glosa integral dos valores despendidos no período (...).

20. Esse encaminhamento se alinha com o posicionamento adotado no âmbito do TC 027.525/2018-0, que trata de irregularidades identificadas no PNATE/2014, bem como (...) com o entendimento do Tribunal, no âmbito do TC 029.548/2017-9, no qual foram identificadas falhas nos processos licitatórios, utilização de veículos inadequados para o transporte escolar e ausência de controles relativos ao cumprimento dos itinerários dos veículos contratados.

21. Nesse processo, por intermédio do Acórdão 10.268/2018 – 2ª Câmara (Relator Ministro Subst. André Luís de Carvalho), o Tribunal determinou a citação do responsável pelo valor integral gerido no âmbito do PNATE, acolhendo entendimento do Relator, de cujo Voto foram extraídos os seguintes trechos:

‘5. Peço licença para, no presente momento, discordar da Secex-TCE e do **Parquet** especial, já que alguns documentos citados como ausentes nesta TCE mostram-se 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.’

22. Analisando-se os autos, não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta do responsável, podendo este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, conforme os termos dos §§ 2º e 6º do art. 202 do Regimento Interno/TCU.

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

(...)

26. Vale ressaltar que a jurisprudência pacífica nesta Corte é no sentido da imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário (Súmula TCU 282). Dessa forma, identificado dano ao erário, deve-se instaurar e julgar o processo de tomada de contas especial para responsabilizar seus agentes causadores, respeitando o direito ao contraditório e à ampla defesa, independentemente de quando ocorreram os atos impugnados.

27. Já a pretensão punitiva do TCU, conforme Acórdão 1.441/2016 - TCU - Plenário, que uniformizou a jurisprudência acerca dessa questão, subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil, que é de 10 anos, contado da data de ocorrência da

irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do Código Civil, sendo este prazo interrompido pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva do responsável. Conforme o mesmo acórdão, a ocorrência desta espécie de prescrição será aferida, independentemente de alegação da parte, em cada processo no qual haja intenção de aplicação das sanções previstas na Lei 8.443/1992.

28. Considerando que o ato que ordenou a citação foi de 3/4/2019 [peça 29] e que o fato gerador da irregularidade ocorreu ao longo do exercício de 2011, não houve a prescrição da pretensão punitiva.”

3. Com base na análise empreendida, a Secex/TCE propõe ao Tribunal (peças 37-39):

3.1. rejeitar as alegações de defesa do Sr. Carlos Jansen Mota Sousa;

3.2. julgar irregulares as contas do Sr. Carlos Jansen Mota Sousa, com fundamento no art. 16, inciso III, alíneas **b** e **c**, da Lei 8.443/1992, condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas e fixando-lhe o prazo de 15 dias, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea **a**, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, atualizadas monetariamente e acrescida de juros de mora, calculados a partir das datas indicadas até a do efetivo recolhimento, nos termos da legislação vigente:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
4/4/2011	35.915,20
3/5/2011	36.192,83
2/6/2011	36.192,83
5/7/2011	36.192,83
2/8/2011	36.192,83
5/9/2011	36.192,83
4/10/2011	36.192,83
3/11/2011	36.192,83
2/12/2011	36.192,85

3.3. aplicar, com base no art. 57 da Lei 8.443/1992, multa ao Sr. Carlos Jansen Mota Sousa;

3.4. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, caso não atendida a notificação;

3.5. autorizar, desde logo, com fulcro no art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno/TCU, caso seja do interesse do responsável, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas;

3.6. enviar cópia do Acórdão que vier a ser prolatado, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentarem, à Procuradoria da República no Estado do Maranhão, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 209, § 7º, do Regimento Interno/TCU, para adoção das medidas cabíveis;

3.7. enviar cópia do Acórdão que vier a ser proferido ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e ao responsável, para ciência, informando que a deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentarem, estará disponível para a consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos, além de esclarecer que, caso requerido, o TCU poderá fornecer, sem custos, as correspondentes cópias de forma impressa.

4. O Ministério Público junto ao TCU, representado pelo Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, manifesta-se de acordo com o encaminhamento oferecido pela Secex-TCE (peça 40).

É o Relatório.