

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Trago à apreciação deste Colegiado Tomada de Contas Especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, em razão de irregularidades no emprego dos recursos, no montante de R\$ 325.457,86, repassados ao Município de Sítio Novo/MA, durante o exercício de 2011, no âmbito do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – Pnate, para custear o transporte escolar de alunos da educação básica pública residentes em área rural.

2. O ex-Prefeito, Sr. Carlos Jansen Mota Sousa, foi citado pela falta de comprovação da regular aplicação dos recursos repassados à conta do Pnate/2011, devido às seguintes irregularidades identificadas no Relatório de Demandas Externas 201505602, da Controladoria Regional da União no Estado do Maranhão: i) participação viciada de licitantes, descrição inadequada do objeto licitado e deficiência no orçamento estimado do certame; e ii) execução física inapropriada, com prestadores de serviço sem habilitação e sem qualificação técnica específica, além de veículos inadequados para o transporte de escolares.

3. Em atendimento à citação, o responsável alegou, em síntese, que: i) a prestação de contas foi encaminhada ao FNDE, o qual lhe deu quitação, não havendo apontado qualquer dano, desvio ou inexecução do objeto programado; ii) as contratações, para a efetivação do Pnate/2011, foram precedidas de licitação, devidamente respaldadas por princípios fundamentais da administração pública, eficiência, eficácia e economicidade, com alcance do interesse público e sem desvio de verba ou conduta dolosa; iii) as falhas indicadas podem ser classificadas como formais, são incapazes de caracterizar lesão ou desvio do recurso público, e não comprometeram a execução do Pnate.

4. A Secex/TCE concluiu pela insuficiência dos argumentos de defesa para demonstrar o regular emprego dos recursos públicos na execução do Pnate/2011. Assim, propôs ao Tribunal a irregularidade das contas do Sr. Carlos Jansen Mota Sousa, com débito e multa proporcional ao dano causado ao erário, fundamentada no art. 16, inciso III, alíneas **b** e **c**, da Lei 8.443/1992.

5. O Ministério Público junto ao TCU manifestou-se de acordo com o encaminhamento sugerido pela unidade técnica.

6. Começo a examinar a matéria destes autos pela falha mais gravosa que justifica a impugnação das despesas incorridas e, portanto, a imposição do débito ao responsável.

7. Trata-se da execução físico-financeira inadequada das ações do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – Pnate/2011, no Município de Sítio Novo/MA.

8. Como visto no Relatório precedente, tal irregularidade foi constatada em sede de fiscalização realizada conjuntamente pela Controladoria-Geral da União do Maranhão – CGU/MA e pelo Ministério Público do Estado do Maranhão no serviço de transporte escolar custeado com os recursos do Pnate/2011 (ver subitem 2.2.2 do Relatório de Demandas Externas 201505602, peça 10).

9. Segundo a CGU/MA, a inadequação da prestação de serviços de transporte escolar em 2011 restou caracterizada em função das seguintes irregularidades:

9.1. dezessete, de trinta e cinco pessoas contratadas para prestar o serviço, não tinham carteira nacional de habilitação (CNH);

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

9.3. dez pessoas contratadas para prestar o serviço de transporte não possuíam histórico de registro de propriedade de veículos em 2011;

9.4. nenhum dos veículos vinculados aos contratados atendia aos critérios de adequação,

qualidade e segurança exigidos pelo CTB para o transporte de escolares, portanto, não poderiam ser autorizados pelo órgão de trânsito responsável para uso em tal serviço;

9.5. dez registros de pagamentos apontam, em preliminares, montantes maiores do que aqueles contratados.

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

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

(...)

II – a pagamento de serviços contratados junto a terceiros, obedecidas, por parte do prestador de serviço, as exigências previstas nos artigos 136 e 138 da Lei nº 9.503, de 1997, e observados os seguintes aspectos:

a) o veículo ou embarcação a ser contratado deverá obedecer às disposições do Código de Trânsito Brasileiro ou às Normas da Autoridade Marítima, assim como às eventuais legislações complementares no âmbito estadual, distrital e municipal;

b) o condutor do veículo destinado ao transporte de escolares deverá atender aos requisitos estabelecidos no Código de Trânsito Brasileiro e quando de embarcação, possuir o nível de habilitação estabelecido pela autoridade competente;

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

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

“Art. 136. Os veículos especialmente destinados à condução coletiva de escolares somente poderão circular nas vias com autorização emitida pelo órgão ou entidade executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal, exigindo-se, para tanto:

I - registro como veículo de passageiros;

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

III - pintura de faixa horizontal na cor amarela, com quarenta centímetros de largura, à meia altura, em toda a extensão das partes laterais e traseira da carroceria, com o dístico ESCOLAR, em preto, sendo que, em caso de veículo de carroceria 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.”

12. No Relatório de Demandas Externas 201505602 (peça 10, p. 51) consta a fotografia de veículos utilizados no transporte escolar. São camionetes, tipo F4000, D20, F250, F350, com bancos feitos de tábuas na carroceria. São veículos para transporte de carga, não servem para condução de passageiros e não atendem às disposições de segurança do Código de Trânsito Brasileiro.

13. O transporte de alunos em carrocerias de camionetes traz à memória, e com tristeza, o antigo “pau de arara”, caminhão com varas longitudinais na carroceria nas quais os retirantes

nordestinos se agarravam nas migrações para outros estados. Nas carrocerias das camionetes, as crianças ficam vulneráveis a quaisquer tipos de acidentes, além de sofrerem com a exposição de chuva, sol, vento e poeira.

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

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

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

“Os serviços de transporte escolar devem atender as exigências contidas no Código de Trânsito Brasileiro (Lei 9.503/1997) e nos normativos do Pnate expedidos pelo FNDE, a exemplo da Resolução FNDE 12, de 17/3/2011, em especial, as condições dos veículos e condutores contratados.” (Acórdão 2.177/2012 – Plenário, rel. Min. Subst. André Luís de Carvalho)

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

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

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

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

19. No presente caso, o Sr. Carlos Jansen Mota Sousa não enfrentou pontualmente a questão da execução inadequada do Pnate/2011. Limitou-se, em linhas gerais, a alegar que encaminhou a prestação de contas ao FNDE, o qual não apontou qualquer dano, desvio ou inexecução do objeto programado; fez licitação para a contratação dos prestadores de serviços de transporte escolar; e, por fim, considerou formais as falhas apontadas.

20. Tais argumentos não justificam a utilização de veículos de carga para transportar crianças da área rural para a escola. O fato de haver encaminhado a prestação de contas ao FNDE e de ter recebido quitação do aludido Fundo não vincula o TCU em suas atividades de controle externo nem impede a CGU, em suas fiscalizações posteriores à entrega da prestação de contas, de relatar os achados de auditoria.

21. Como visto acima, a utilização de veículos de carga para transporte de alunos, com motoristas sem devida habilitação específica, não atende às disposições de segurança do CTB nem às normas do Pnate, e, portanto, não constitui falha meramente formal, ao contrário, é grave o suficiente e impõe a impugnação dos serviços de transporte de escolares prestados de forma ilegal e inadequada, porquanto em nada atende ao interesse público.

22. Ressalto, ainda, que a promoção de licitação prévia à contratação dos serviços de transporte escolar, por si só, não legitima o transporte de alunos efetivamente realizado no Município de Sítio Novo, o qual apresentou graves irregularidades já comentadas anteriormente.

23. Sobre a Concorrência 5/2011, promovida pelo Município de Sítio Novo/MA para a contratação do transporte escolar, tem-se que, conforme apurado na fiscalização realizada pela CGU/MA, de fato, houve sérias irregularidades na condução do aludido certame, as quais comprometeram tanto a vinculação ao instrumento convocatório como a real competição entre os licitantes.

24. No edital da referida Concorrência havia expressa vedação de participação de pessoas naturais, sendo admitida tão somente a presença de empresas (subitens 6.1, 6.5 e 6.5.2 do Edital, peça 10, p. 4).

25. Entretanto, a CGU verificou que foram declaradas vencedoras do certame trinta e cinco pessoas físicas, havendo cada uma delas ofertado proposta somente para um único item do edital, de tal forma que não houve efetiva disputa em nenhum dos itens licitados.

26. A CGU/MA ainda apurou que o objeto licitado não foi devidamente descrito no Edital, porquanto não constou do instrumento convocatório referência às normas de segurança e qualidade exigidos pelo CTB, atinentes à qualificação da habilitação específica dos motoristas e às exigências dos veículos de transporte de passageiros. Todavia, essa falha no edital não justifica a inobservância das regras legais de segurança do CTB no transporte dos escolares.

27. Por fim, a CGU/MA também constatou a ausência de critérios de justificativa de preços, de sorte que não se pode afirmar a compatibilidade dos preços orçados e contratados com os praticados no mercado.

28. Verifica-se, mais uma vez, que a defesa do ex-gestor não rebateu pontualmente as falhas referentes à Concorrência 5/2011. O ex-Prefeito considerou tais falhas formais, o que efetivamente não podem ser assim classificadas. São falhas graves que comprometeram o resultado do certame, resultando contratações de prestadores de serviços de transporte coletivo de escolares sem a devida qualificação técnica e sem veículos adequados legalmente ao transporte de passageiros.

29. Pela gravidade do conjunto das falhas havidas no multicitado certame, cabe aplicar ao responsável a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

30. Nesse contexto e considerando que, na condição de gestor dos recursos públicos do Pnate, o responsável tem o ônus de demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos, a teor das disposições dos arts. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, 93 do Decreto-lei 200/1967 e 66 do Decreto 93.872/1986, devem as contas do Sr. Carlos Jansen Mota Sousa ser julgadas

irregulares, com base no art. 16, inciso III, alíneas **b** e **c**, da Lei 8.443/1992, com débito e multas dos arts. 57 e 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

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

T.C.U., Sala das Sessões, em 02 de julho de 2019.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator