

## VOTO

Tratam os autos de relatório de auditoria realizada nos municípios sergipanos de Estância e Lagarto, sob a modalidade Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), com o objetivo de verificar a conformidade legal da aplicação dos recursos do Programa Nacional de Transporte Escolar (PNATE) e do Programa Caminho da Escola, nos exercícios de 2010 e 2011.

2. O prefeito de Lagarto/SE, Sr. José Valmir Monteiro, foi ouvido em audiência em razão dos seguintes achados:

a) ausência de designação de fiscal nos contratos de prestação de serviços de transporte escolar;

b) subcontratação irregular de serviços de transporte escolar no âmbito dos contratos celebrados com as empresas CVE Empreendimentos Turísticos Ltda. e Maria Auxiliadora Dias de Souza – ME (Translagartense);

c) veículos utilizados no transporte escolar em desconformidade com dispositivos legais e infralegais;

d) condutores de veículos sem os requisitos legais de habilitação (categoria irregular da CNH) e sem a comprovação de curso especializado em transporte escolar.

3. O prefeito de Estância/SE, Sr. Ivan Santos Leite, foi chamado em audiência por conta das seguintes irregularidades:

i) condutores de veículos utilizados no transporte escolar sem a realização de curso especializado;

ii) descumprimento de cláusulas do Convênio 658577/2009 e do Convênio 700217/2008, que obrigavam o município a efetivar o seguro total dos veículos contra danos materiais e em caso de vítimas de acidentes;

iii) utilização de veículos para o transporte escolar com ano de fabricação anterior a 2000, em desacordo com o Anexo I do Edital de Pregão Eletrônico 15/2010.

4. Foi também realizada audiência da pregoeira de Lagarto/SE, Sra. Amanda Regina Carvalho Reis, em razão da inserção de cláusulas restritivas à competitividade no Edital do Pregão Presencial 6/2009.

5. Após examinar as razões de justificativa e os esclarecimentos colacionados aos autos, manifesto-me de acordo com os fundamentos expendidos na instrução do Auditor da Secex-SE, com os ajustes propostos pelo Diretor Técnico, incorporando-os, desde já, às minhas razões de decidir, sem prejuízo de aduzir as considerações que se seguem.

6. Como bem ressaltado pelo Auditor responsável pela instrução do feito, a Sra. Amanda Regina Carvalho Reis, pregoeira, já fora apenada no âmbito do TC 008.593/2009-7, mediante os Acórdãos 1.231/2010, 1.907/2011 e 3.674/2011, todos da 2ª Câmara, por diversas irregularidades atinentes ao Pregão Presencial 6/2009, incluindo a inserção de cláusulas restritivas da competitividade. Em atenção ao princípio do **non bis in idem**, manifesto-me pelo acolhimento das suas razões de justificativa.

7. Ainda de acordo com o Auditor da Secex-SE, o Sr. José Valmir Monteiro, prefeito de Lagarto/SE, não logrou êxito em elidir as irregularidades atinentes à subcontratação praticamente total dos contratos de prestação dos serviços de transporte escolar e à ausência de fiscalização dos referidos

contratos. Tais irregularidades são de natureza grave, representando flagrante violação aos comandos expressos da legislação que disciplina a execução de contratos no âmbito da administração pública, e constituem causas relevantes das deficiências constatadas no transporte escolar no município. Nesse sentido, manifesto-me favoravelmente à proposta de se lhe aplicar a multa prevista no art. 58, inc. II, da Lei 8.443/92.

8. Quanto às justificativas apresentadas acerca da utilização de veículos para o transporte escolar, e seus condutores, em desconformidade com a legislação de trânsito, irregularidade identificada tanto no município de Lagarto/SE quanto no de Estância/SE, julgo oportuno transcrever as conclusões do Diretor Técnico, às quais, por seus lúidos fundamentos, manifesto aquiescência:

*“6. Quanto ao mérito das questões analisadas, inicialmente pontuo a discordância em relação à análise e conclusão acerca das audiências do Sr. Ivan Santos Leite, prefeito de Estância-SE (itens VI a IX da instrução, p. 8-11), conforme remissão aos respectivos itens, detalhados a seguir:*

*6.1 O responsável apresentou justificativas para a não contratação de seguro total dos veículos adquiridos com recursos dos convênios 700217/2008 e 658577/2009, celebrados com o FNDE, o que ia de encontro ao estabelecido, respectivamente, nas cláusulas II, letra ‘dd’, e II, letra ‘l’ (item VI das audiências). Escora-se em uma suposta afronta ao princípio da eficiência, haja vista não ter havido danos que justificassem a contratação.*

*6.1.1 O Auditor instrutor entendeu que, nada obstante não ter havido comprovação da quebra do princípio da eficiência, as justificativas poderia ser aceitas, considerando que ‘não é prática comum dos órgãos e entidades da Administração Pública, incluindo federais, a contratação de seguros para os seus veículos’.*

*6.1.2 Peço licença ao Auditor para discordar de suas considerações, não só quanto ao argumento transcrito acima, como pela motivação dada para o acolhimento das justificativas, qual seja, de que a conduta não fora ‘tão grave para justificar a aplicação de multa’.*

*6.1.3 Com efeito, observou nesse sentido que além de ter havido o descumprimento de uma obrigação assumida nos termos dos convênios mencionados acima, houve um risco potencial para a efetividade do programa, na medida em que, na ocorrência de sinistro dos veículos, o programa poderia sofrer solução de continuidade, afetando a qualidade de sua execução. Se o responsável alega que o pagamento das apólices atentaria contra a eficiência, mais atentatório ainda seriam as despesas relativas a reparos, em caso de danos relevantes, ou mesmo compra de um novo veículo, no caso de perda total.*

*6.1.4 Lembro ainda, que a prefeitura, por meio da Secretária de Educação do município, e em resposta ao Ofício de Requisição 5/2010, informou que não foram feitas as apólices por considerá-las inviáveis do ponto de vista de custos, vez que as seguradoras ‘arbitram valores absurdos’ (peça 13). Ora, a afirmação é a clara demonstração de que se pactua uma coisa (contratação de seguro), garante-se o objeto do convênio, e depois desconsidera o que fora acertado, sob a alegação de que os custos são excessivos para adimplir uma obrigação anteriormente assumida e da qual se tinha plena consciência e concordância. Mais oneroso do que o custo da apólice, seria o reparo ou reposição do veículo, em caso de sinistro, ou mesmo a interrupção do programa para algumas crianças, no caso da impossibilidade de o município repor o veículo em uso.*

*6.1.5 Quanto à afirmação do Auditor de que a contratação de seguro total de veículos não é prática comum na Administração também manifesto discordância por considerá-la dissonante com a realidade observada. Em rápida pesquisa no Siafi (transação CONOB), e apenas para este exercício e um CNPJ de seguradora, constata-se que inúmeros órgãos e entidades públicas fizeram pagamentos relativos a seguros de veículos, descaracterizando o argumento. O próprio Tribunal*

tem a questão normatizada, disciplinando a contratação de seguro de veículos de sua propriedade por meio da Portaria TCU 266/1997, capítulo 5, arts. 24 a 27.

6.1.6 Dessa forma, em face das considerações acima, entendo que, além da impropriedade na eleição do princípio da eficiência como justificador da conduta, houve afronta ao princípio da prudência, o que demanda a rejeição das justificativas.

6.2 Quanto à irregularidade consignada no item VII das audiências, acerca da utilização de veículos para o transporte escolar em desconformidade com a legislação de trânsito, o responsável informou que teria adotado providências para a regularização das ocorrências, bem como já teria homologado licitação para a contratação de serviços de manutenção preventiva.

6.2.1 Dos argumentos esposados no item 37 da peça instrutória, o Auditor entendeu que não caberia a aplicação de multa ao gestor por violação ao Código de Trânsito Brasileiro (CTB, Lei 9.503/1997), por não se amoldar ao tipo legal do art. 58, inciso II da Lei Orgânica do TCU (Lei 8.443/1992). A irregularidade motivadora da audiência foi a utilização de veículos para o transporte escolar em desconformidade com as normas de trânsito.

6.2.2 Com as devidas vênias, permito-me discordar, na medida em que o ato inquinado não se analisa de forma isolada, como se houvesse apenas uma mera infração às normas de trânsito. O que se questiona é o não cumprimento de uma norma de trânsito vinculada à execução de um programa federal cujo regramento remete a essas normas, e o ente público, por meio de seus representantes, voluntariamente aderiu, auferindo os benefícios do ajuste, materializado na ajuda para a execução do programa no município.

6.2.3 Escoimar-se do seu cumprimento representa uma quebra do estabelecido nas normas do Programa, cujo custeio da União impõe a observância das regras ditadas pelo FNDE. Nesse sentido, para melhor compreensão da impropriedade da análise fragmentada de apenas considerar como mera infração às normas de trânsito, reproduzo a seguir o conjunto de normas que se relacionam com a irregularidade motivadora da audiência:

#### **Edital Pregão Eletrônico 15/2010**

4.2-0 veículo deverá portar os equipamentos obrigatórios exigidos pelo Conselho Nacional de Trânsito-CONTRAN (peça 23, p. 35)

#### **Resolução FNDE 14/2009**

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 (art. 15, inciso II, alínea a);

#### **Lei 9.503/1997 (CTB)**

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.*

*6.2.4 Além da flagrante afronta ao estabelecido, não podemos esquecer que tais normas, não obstante serem importantíssimas no sentido de garantir a boa prestação dos serviços de transporte escolar com a observância de normas de segurança, impõe para o prestador do serviço contratado os custos decorrentes da utilização de veículos em conformidade com os requisitos estabelecidos. Ao se mitigar as exigências, seja com qual pretexto for, concede ao contratado um ganho indevido.*

*6.2.5 Por tais razões, entendo que a conduta narrada na irregularidade motivadora da audiência, como não foi adequadamente justificada, deve ser rejeitada, integrando o rol de motivos para a propositura de aplicação de multa com fundamento no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.*

*6.3 As mesmas considerações valem para o item VIII das audiências, que considerou irregular a utilização de condutores de veículos sem que estejam aptos para a atividade, consoante previsto no CTB, ajustando-se apenas as referências aos normativos infringidos.*

*6.3.1 Com efeito, tanto a Resolução do FNDE como o CTB impõe algumas condições para o exercício da atividade de condutor de veículos destinados ao transporte escolar. E não poderia ser diferente, considerando a responsabilidade que a condução das crianças atendidas pelo programa.*

*6.3.2 Para melhor situar as condições referenciadas acima, transcrevo excerto das mencionadas normas:*

***Resolução FNDE 14/2009***

*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; (art. 15, inciso II, alínea a);*

***Lei 9.503/1997 (CTB)***

*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.*

*6.3.3 Dessa forma, com fundamento nas mesmas considerações elencadas no subitem 6.2 acima, inclusive quanto ao cabimento, in casu, da apreciação (e apenação) pelo Tribunal do descumprimento das normas de trânsito elencadas na audiência, entendo que as justificativas apresentadas não merecem acolhida.*

*6.4 Por fim, a audiência em razão da utilização de veículos com ano de fabricação anterior a 2000 em desacordo com o previsto no edital do Pregão Eletrônico 15/2010, cuja justificativa apresentada se limitou a informar que o pregão não estava mais em vigor, substituído por outro em que a exigência foi suprimida, e que a legislação não estabelece idade mínima para os veículos, apenas recomendação do FNDE para que a frota tenha no máximo sete anos de uso.*

6.4.1 *Em sua análise, o Auditor instrutor considerou que as justificativas poderiam ser acatadas, por considerar que não consta da legislação de trânsito (CTB e Resoluções do Contran) normas que estabelecessem idade mínima para os veículos utilizados no transporte escolar.*

6.4.2 *Mais uma vez me permito discordar da análise e conclusão do Auditor. Amparo minha discordância na observação da irregularidade apontada, que em momento algum – seja no relatório de auditoria, seja na audiência realizada – faz menção à legislação de trânsito.*

6.4.3 *O que houve foi o descumprimento de item de edital, configurado na utilização pela empresa contratada de vários ônibus com anos de fabricação anteriores a 2000, desatendendo o disposto no Anexo I do edital do certame.*

6.4.4 *Valem aqui as mesmas observações feitas no subitem 6.2.4 acima, acerca do potencial ganho indevido pela empresa contratada, na medida em que as regras da licitação estabeleciam um panorama mais oneroso para a execução do contrato, configurado na utilização de veículos mais novos. Descumprindo o contrato, a empresa se beneficiaria com um menor custo de imobilização de capital, ou, como foi o caso, na subcontratação de veículos velhos e com poucas condições de prestar um serviço adequado, como o que se espera do Programa.*

6.4.5 *Anoto ainda, na configuração da irregularidade, que o Município, ao invés de exigir a utilização de veículos mais novos, simplesmente suprimiu a exigência, como informado nas justificativas, em detrimento, volto a ressaltar, da qualidade do serviço de transporte prestado aos alunos.*

6.4.6 *Por tais razões, considero que as justificativas não elidiram a irregularidade, razão pela qual entendo que se deva rejeitar as justificativas para esse ponto.*

7. *Ultrapassada as observações sobre a análise das justificativas do responsável Ivan Santos Leite, insta anotar ainda discordância quanto à análise efetuada em dois pontos de audiência endereçados ao responsável José Valmir Monteiro, então prefeito de Lagarto-SE.*

7.1 *Nos itens III e V da instrução precedente, foram analisadas as justificativas apresentadas acerca da utilização de veículos para o transporte escolar, e seus condutores, em desconformidade com a legislação de trânsito, irregularidades idênticas às observadas no município de Estância-SE, consignadas nos itens VII e VIII da instrução e referenciadas nos subitens 6.2 e 6.3 acima.*

7.2 *Assim como na análise das justificativas do então prefeito de Estância-SE, o Auditor considerou que não caberia a aplicação de multa ao responsável em razão de violação às leis de trânsito, ao que manifesto discordância pelas mesmas razões já expostas anteriormente. Como decorrência, as justificativas devem ser rejeitadas.”*

9. Por fim, cumpre mencionar que os responsáveis Amanda Regina Carvalho Reis, Ivan Santos Leite e José Valmir Monteiro solicitam que “*caso as justificativas apresentadas nessa ocasião não sejam suficientes para elidir os questionamentos efetuados, que haja uma nova Notificação para que se possa de forma plena esclarecê-las*”, pedido que não deve ser acolhido por absoluta falta de previsão legal, na inteligência do art. 160 do RI/TCU c/c os termos da Resolução TCU 170/2004.

Ante o exposto, VOTO por que seja adotada a decisão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 27 de junho de 2012.



JOSÉ JORGE  
Relator