

PROCESSO Nº : 784-6/2011
INTERESSADO : PREFEITURA MUNICIPAL DE COLNIZA
ASSUNTO : CONSULTA
RELATOR : CONSELHEIRO HUMBERTO BOSAIPO
PARECER Nº : 001/2011

Excelentíssimo Senhor Conselheiro:

Trata-se de consulta formulada pela Prefeita Municipal de Colniza, sra. Nelci Capitam, de fl. 02 TC, referente à possibilidade de utilização de veículo destinado ao transporte escolar para outro fim que não seja transporte de alunos da rede pública municipal ou estadual, nos seguintes termos:

Poderá a Secretaria Municipal de Educação e Cultura ceder o veículo do transporte escolar para outros fins que não seja exclusivo do transporte de alunos da rede municipal e estadual, como por exemplo, o transporte de idosos e atletas municipais?.

Não foram juntados documentos complementares aos autos.

É o relatório.

1. REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE

A consulta foi formulada em tese, por pessoa legítima, além de versar sobre matéria de competência deste Tribunal, cumprindo as exigências previstas no art. 232 da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do TCE/MT).

2. DO MÉRITO

A indagação trata da possibilidade de utilização dos veículos destinados ao transporte escolar para outras finalidades, como por exemplo o transporte de idosos e de

atletas.

Antes de adentrar no objeto central da dúvida, é necessário destacar que o transporte escolar é serviço de vital importância para garantia do acesso e a permanência do aluno na escola e, portanto, para efetivação do direito constitucional à educação.

A própria Constituição Federal estabelece no art. 206, inciso I, a igualdade de condições para acesso e permanência na escola e impõe ao Poder Público, dentre outras obrigações, o dever de garantir o atendimento ao educando, no ensino fundamental, aliado aos programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde (art. 208, inciso VII da CF).

Esta obrigação é reproduzida pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei Federal nº 9.394/96) ao dispor no inciso VI, art. 11, que compete ao município proporcionar o transporte escolar gratuito aos alunos da rede municipal, sendo possível o transporte de alunos da rede estadual mediante convênio.

O transporte escolar, conforme orienta o Ministério da Educação, por meio da cartilha do gestor denominada Manual de Regulação do Transporte Escolar Rural¹, pode ser realizado diretamente pelo Poder Público ou por particular, mediante execução indireta.

Assim, podem os municípios prestar diretamente o serviço de transporte escolar, caso em que os veículos seriam próprios ou que o Poder Público detenha a posse, ou dos serviços serem terceirizados, por meio de contrato celebrado com pessoas físicas ou jurídicas para atender ao transporte escolar, observando as exigências previstas na Lei nº 8.666/93.

Em todas as hipóteses descritas, as despesas com as aquisições ou locações destes veículos podem ser custeadas pela parcela disponível do FUNDEB referente aos

¹ In <http://www.fnnde.gov.br/portal/index.php/transp-consultas>- Acesso em: 20 jan. 2011.

40%, e ainda, serem computadas na determinação do limite mínimo de aplicação de 25% (vinte e cinco por cento) em manutenção e desenvolvimento do ensino, estabelecido no art. 212, da CF/88.

No que se refere especificamente aos veículos próprios dos municípios voltados para o atendimento do transporte escolar, há ainda a necessidade de distinção entre aqueles adquiridos com recursos próprios e aqueles adquiridos por meio de repasses financeiros de programas federais ou estaduais destinados ao transporte de estudantes, tais como: o Caminho da Escola e o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate).

Esta diferença é salutar para responder à indagação proposta pelo consulente, que se resume em saber se é possível a utilização de veículos destinados ao transporte escolar para uso em outras ações de interesse do município, como o transporte de idosos e de atletas.

No que se refere aos municípios que recebem recursos de programas federais voltados ao transporte escolar, verifica-se não ser possível a utilização de veículos adquiridos por meio destes programas para atendimento de finalidades diversas daquela vinculadas à educação, conforme dispõe expressamente o Manual de Regulação do Transporte Escolar, disponível no site <http://www.fnde.gov.br/index.php/transp-consultas>, no item n. 3.3.8.4., páginas 29 e 30, que assim diz:

Cabe ao Poder Público a definição da possibilidade de utilização dos veículos destinados ao transporte de escolares também para atividades extraclasse ou outras relacionadas ao ensino. Todavia, tal decisão deve considerar o quadro geral do serviço de transporte para a atividade principal de ensino, a fim de não prejudicar nenhum aluno. É necessária avaliação da utilização da frota existente para orientar o Poder público em sua decisão de permissão ou não da utilização dos veículos de transporte escolar para outras atividades secundárias relacionadas. Outro aspecto a ser destacado é a possibilidade de utilização dos veículos para atividades não relacionadas ao ensino nos horários em que os mesmos não estiverem sendo alocados

para o transporte dos escolares. Como exemplo, pode-se citar: transporte de pessoas da comunidade para locais de trabalho ou hospitais. Tal ponto é conflitante, pois a utilização dos veículos nos períodos de ociosidade possibilita um emprego mais racional do equipamento. Todavia, aumenta sua depreciação, a necessidade de manutenção e as possibilidades de quebra. Dessa forma, entende-se que não seria adequada a possibilidade de utilização do transporte escolar para outras atividades não relacionadas ao ensino, mesmo nos períodos de ociosidade. Nos casos de veículos adquiridos por meio de recursos de programas de Governo destinados ao apoio ao transporte escolar, como o Pnate, não há possibilidade de utilização para outros fins que não o transporte escolar. Assim, a decisão pública deve ser bem pensada e, sobretudo, pautada na legalidade.

Assim, observa-se que a posição do Ministério da Educação, órgão provedor dos recursos de programas destinados ao apoio ao transporte escolar, é clara quanto à impossibilidade da utilização de veículos adquiridos por meio destes programas para ações ou atividades diversas. Há desta forma a vinculação do uso do veículo à sua fonte de aquisição.

Para aqueles veículos adquiridos pela Administração municipal com recursos próprios, especificamente aqueles lotados no serviço de transporte escolar e que foram vinculados à função programática nº 12 - Educação, entende-se não haver vedação à utilização residual para o atendimento de outras ações ou atividades do interesse do município.

Desta maneira, entende-se ser possível a utilização destes veículos para o atendimento de outras ações ou atividades do interesse do município, desde que atendidos os seguintes requisitos:

- a) a utilização residual deve atender e se justificar por interesse e finalidade públicos;
- b) haja disponibilidade do veículo, sem interrupção ou prejuízo das

atividades escolares, como sua utilização em finais de semanas ou dias não letivos, por exemplo;

c) as despesas de manutenção e de combustíveis dos veículos utilizados em outras atividades devem ser suportadas por créditos orçamentários alocados a estas atividades, excluindo-se portanto do cômputo dos gastos com educação;

d) o uso do veículo deve atender às disposições das normas municipais que versam sobre a regulamentação do sistema administrativo “Transporte”, de elaboração obrigatória conforme dispõe a Resolução TCE/MT/01/2007;

e) o município deve dispor de controles internos capazes de apurar e apropriar, de forma transparente e inequívoca, as despesas com manutenção e combustíveis para cada função programática que se utilizar do veículo, evitando a apropriação errônea destas despesa no limite mínimo de aplicação (25% e 40% do Fundeb) em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

Entende-se que esta regulamentação deverá ser disponibilizada à sociedade, inclusive para os membros do Conselho Municipal de Educação, para permitir o controle social e externo.

Atendidos os requisitos acima descritos, atende-se ao Princípio Constitucional da Eficiência consagrado no art. 37, da CF/88, pois a Administração não precisaria dispender recursos para a locação de veículos a fim de satisfazer as solicitações de outros órgãos municipais, otimizando a utilização de sua frota de veículos.

Nesta hipótese, a utilização destes veículos estaria sob o âmbito da competência e autonomia administrativa atribuídas aos municípios pelos artigos 2º e 18º da CF/88.

Não obstante o reconhecimento da discricionariedade da gestão nestes casos, ressalta-se que a utilização alternativa ou residual dos veículos que realizam o transporte

escolar deve pautar-se por necessidades sociais que atendam aos interesses e finalidades públicas, sob pena do gestor incorrer em **desvio de poder ou finalidade**.

Para José dos Santos Carvalho Filho², desvio de poder “é a modalidade de abuso em que o agente busca alcançar fim diverso daquele que a lei lhe permitiu”.

Pela lição de Cretella Júnior³, é possível identificar o desvio de poder por “qualquer traço, interno ou externo, direto, indireto ou circunstancial que revele a distorção da vontade do agente público ao editar o ato, praticando-o não por motivo de interesse público, mas por motivo privado”.

Neste sentido, já se posicionou esta Corte de Contas quando da decisão que acolheu a denúncia (processo nº 3.735-4/2008-TCE/MT, Acórdão nº 912/2010) que noticiava o uso irregular de veículos adquiridos para a educação e utilizado pelo Prefeito Municipal, onde o Ilmo. Auditor Substituto Conselheiro, Senhor Isaias Lopes da Cunha, votou :

“Em face do exposto, nos termos do artigo 1º, inciso XV, da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica TCE/MT) e artigo 29, incisos IX e X, da Resolução n.º 14/2007 (Regimento Interno TCE/MT), acolho o Parecer n. 2381/2010 do Ministério Público de Contas e **VOTO pela PROCEDÊNCIA PARCIAL** da presente denúncia, formalizada nos termos do art. 221, III, do Regimento Interno/TCE (Resolução n. 14/2007) à Ouvidoria Geral desta Egrégia Corte de Contas em desfavor da Prefeitura Municipal de Nova Canaã do Norte, sob a gestão do Sr. Antônio Luiz Cezar de Castro, **tendo em vista a comprovação do desvio de finalidade/poder na aquisição de um veículo com recursos da Secretaria Municipal de Educação para uso do Prefeito Municipal.**” (grifos nossos)

Favorável à utilização de veículos escolares para outras atividades ou ações de interesse público, colaciona-se o entendimento do TCE/PR sobre o assunto, conforme

² *Manual de Dto. Adm. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2008, p. 42-43*

³ *Anulação do Ato Administrativo por Desvio de Poder. Rio de Janeiro: Forense. 1978, p. 106.*

julgado abaixo:

Resolução 6951/2003 do Tribunal Pleno - Consulta. Remuneração de Conselheiros Tutelares. Lei Municipal deverá dispor sobre a matéria. Necessária previsão orçamentária. Possibilidade de ajuda financeira para APAE's e APMI's. **Possibilidade da utilização de ônibus escolar municipal para transporte de universitários, para transporte de atletas que representam o município, bem como o auxílio no transporte de alunos do sistema especial de ensino.**

O Tribunal de Contas de Santa Catarina, por meio do Prejulgado nº 1658, não fez a ressalva quanto aos veículos adquiridos com recursos próprios, entendendo, portanto, ser ilegal a destinação de veículos do transporte escolar para atividades diversas. Vejamos o prejulgado em comento.

1658

É proibido ao Município, através dos ônibus da Secretaria Municipal de Educação, adquiridos para o transporte de estudantes, inclusive aos residentes no interior da municipalidade, transportar cidadãos não estudantes, por ofender aos princípios da moralidade e impessoalidade administrativas, insculpidos no caput do art. 37 da Constituição Federal.

Não obstante a constatação de posicionamento diverso quanto a este ponto, entende-se que é possível a utilização residual, para atender outras necessidades da municipalidade, de veículos adquiridos com recursos próprios e que foram destinados ao transporte escolar, desde que seja obedecido o interesse público, que haja regulamentação da utilização da frota para outras áreas e que o custeio de despesas sejam apropriadas às outras áreas demandantes (Esporte, Cultura, Assistência Social, e etc...), uma vez que tal utilização está sob o âmbito da competência e autonomia administrativa atribuídas aos municípios previstas constitucionalmente.

Caso o Município não obedeça à finalidade pública, seja omissivo quanto à regulamentação da utilização e/ou não exclua os gastos do cômputo do limite mínimo de

despesas com educação exigidas constitucionalmente, poderá ser considerada a despesa não afeta à educação, quando da realização do controle externo por este Tribunal.

Quanto aos veículos doados, cedidos e comodatados, sua utilização para outras atividades que não a de transporte de estudantes dependerá das regras estipuladas pelo instrumento pactuado serem permissivas. Não havendo previsão no acordo celebrado, o Poder Público poderá promover alteração do instrumento.

3. CONCLUSÃO

Considerando que não existe prejulgado neste Tribunal sobre o assunto e ao julgar o presente processo e concordando este Egrégio Tribunal Pleno com o entendimento delineado no presente parecer, sugere-se a seguinte ementa (art. 234, § 1º, da Resolução nº 14/2007):

Resolução de Consulta nº___/2010. Educação. Veículos do Transporte Escolar. Utilização para outros fins. Impossibilidade quando adquiridos com recursos vinculados à programas educacionais de outras esferas de governo. Possibilidade, se adquiridos com recursos próprios, desde que haja regulamentação e atendimento do interesse público. Exclusão das despesas com o uso residual no cálculo do limite mínimo de aplicação na educação.

1) É vedada a utilização de veículos destinados ao transporte escolar para outras finalidades, quando for adquirido com recursos de programas educacionais de outra esfera de governo.

2) Caso a aquisição dos veículos seja custeada com recursos próprios é possível que o município utilize da frota destinada ao transporte escolar para outras finalidades, desde que obedeça à finalidade pública, haja regulamentação do seu uso, não haja prejuízos ou interrupções ao transporte regular de estudantes, e que as despesas deste uso residual sejam excluídas no cômputo do limite mínimo de aplicação das ações de manutenção e desenvolvimento do ensino.

Dessa forma, submete-se à apreciação do Conselheiro relator para decisão quanto à admissibilidade e eventual instrução complementar, sendo encaminhado na sequência ao Ministério Público de Contas para manifestação (art. 236 do RITCMT).

Cuiabá-MT, 24 de janeiro de 2011.

Bruna Zimmer
Técnico de Controle Público Externo

Edicarlos Lima Silva
Consultor Adjunto à Consultoria Técnica

Ronaldo Ribeiro de Oliveira
Secretário-Chefe da Consultoria Técnica