



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**

Brasília (DF), 04 de abril de 2022.

**Ao Tribunal de Contas da União - TCU**

**A/C Presidência**

**Brasília (DF)**

**Senhor Presidente do Tribunal de Contas da União - TCU,**

**REGINALDO LOPES**, brasileiro, casado, economista, [REDACTED]  
[REDACTED] atualmente no exercício do mandato de Deputado Federal pelo PT/MG e, ainda, Líder da Bancada do Partido dos Trabalhadores na Câmara Federal, com endereço no Gabinete 426 - Anexo IV - Câmara dos Deputados e endereço eletrônico reginaldo.lopez@camara.leg.br, com fundamento na alínea “a” do inciso XXXIV do artigo 5º, Art. 70, 71, e 74 §2º, da Constituição Federal, nos termos do art. 45 da Lei nº 8.443, de 1992, vêm perante V. Excelência oferecer

### **REPRESENTAÇÃO**

em face do Sr. **Marcelo Pontes, Presidente do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)**, do Sr. **Garigham Amarante, Diretor do FNDE**, sito no Setor Bancário Sul Q. 2 - Asa Sul, Brasília - DF, 70297-400, pelos fatos e fundamentos a seguir apresentados.

#### **1. BREVE SÍNTESE**



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

A presente representação pretende apontar irregularidades a serem investigadas por esta Corte de Contas na operação para a licitação para a compra de ônibus escolares que foi montada dentro do FNDE, inclusive com orientações contrárias dos órgãos de controle e da própria área técnica, que apontaram risco de sobrepreço nos valores dos ônibus.

É o que, em resumo, se pretende demonstrar com a presente.

### 2. DO CABIMENTO

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) é uma autarquia federal criada pela Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, e alterada pelo Decreto-Lei nº 872, de 15 de setembro de 1969, responsável pela execução de políticas educacionais do Ministério da Educação (MEC).

O grande objetivo do FNDE é transferir recursos financeiros e prestar assistência técnica aos estados, municípios e ao Distrito Federal, para garantir uma educação de qualidade a todos, em especial a educação básica da rede pública.

Portanto, é uma autarquia vinculada diretamente ao Ministério da Educação, atuando como um dos principais agentes das políticas públicas do governo federal no setor da educação, contribuindo significativamente para a melhoria da vida dos cidadãos, notadamente aqueles das camadas populares de baixa renda.

De acordo com a Lei 8.443/1992, que dispõe sobre a Lei Orgânica deste Tribunal de Contas:

Art. 1º Ao Tribunal de Contas da União, órgão de controle externo, compete, nos termos da Constituição Federal e na forma estabelecida nesta Lei:

I - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos das unidades dos **poderes da União e das entidades da administração indireta**, incluídas as fundações e **sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal**, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário;

II - proceder, por iniciativa própria ou por solicitação do Congresso Nacional, de suas Casas ou das respectivas Comissões, à **fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das unidades dos poderes da União e das demais entidades referidas no inciso anterior**;

Art. 41. Para assegurar a eficácia do controle e para instruir o julgamento das contas, **o Tribunal efetuará a fiscalização dos atos de que resulte receita**



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

**ou despesa, praticados pelos responsáveis sujeitos à sua jurisdição, competindo-lhe, para tanto, em especial:**

I - acompanhar, pela publicação no Diário Oficial da União, ou por outro meio estabelecido no Regimento Interno:

a) a lei relativa ao plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias, a lei orçamentária anual e a abertura de créditos adicionais;

**b) os editais de licitação, os contratos, inclusive administrativos, e os convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres, bem como os atos referidos no art. 38 desta Lei;**

Diante dos dispositivos legais, vê-se plenamente cabível a presente representação a este Tribunal de Contas, que, conforme se verá, versa sobre possíveis ilegalidades praticadas pelos dirigentes do FNDE na condução dos recursos do fundo.

### 3. DA LEGITIMIDADE

A Lei 8.443/92 prevê:

Art. 53. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

Portanto, incontestemente a legitimidade destes Parlamentares para impetrar a presente representação, denunciando fatos que reputam ilegais e prejudiciais aos interesses do FNDE, das políticas públicas de educação e da coletividade.

### 4. DOS FATOS E FUNDAMENTOS

De acordo com matérias amplamente veiculadas pela mídia<sup>1</sup>, uma licitação bilionária do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), marcada para a próxima terça-feira, dia 05/04/2022, prevê a compra de ônibus escolares com preços inflados.

Segundo documentos obtidos pelo Estadão, e anunciados em diversos outros veículos de mídia<sup>2</sup>, o governo aceita pagar até R\$ 480 mil por um ônibus que, de acordo com o setor técnico, deveria custar no máximo R\$ 270,6 mil. Os recursos sairão de um programa

<sup>1</sup> <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,licitacao-do-governo-preve-pagar-ate-r-732-mi-a-mais-por-onibus-escolares,70004026998>

<sup>2</sup> <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2022/04/02/governo-abre-processo-de-licitacao-que-preve-pagar-r-700-milhoes-a-mais-na-compra-de-onibus-escolares.ghtml>



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

destinado a atender crianças da área rural, que precisam caminhar a pé quilômetros em estradas de terra para chegar à escola.

O pregão permitirá a aquisição de até 3.850 veículos como parte do programa Caminho da Escola. O preço total, ao final da compra, pode pular de R\$ 1,3 bilhão para R\$ 2,045 bilhões, com aumento de até 55% ou R\$ 732 milhões.

As notícias colacionam parte dos pareceres das áreas técnicas e órgãos de controle que apontaram no curso do processo de licitação a discrepância dos valores e que foram ignorados pelos diretores responsáveis.

Parecer da Procuradoria Federal do FNDE recomendou a correção no levantamento das estimativas de preço, que indicavam sobrepreço estimado de R\$ 769.343.383,50 segundo o método matemático do menor valor.

**Nessa questão, ressalta-se que a Procuradoria Federal/FNDE havia discordado da metodologia adotada pela Divisão de Planejamento das Compras Nacionais para a Educação na elaboração do orçamento estimativo da contratação, conforme demonstrado a seguir:**

17. Ainda, no que se refere ao Anexo VII - Mapa de Apuração (SEI 2699638), esta área se manifesta no sentido de discordar da metodologia escolhida pela equipe de planejamento para definição dos valores de referência. Entendemos que a discrepância das cotações apresentadas pelos fornecedores em relação ao preço homologado do último pregão, atualizado pelo IGP-M, apresentado pela área demandante implica em aumento não justificado do preço, sem correspondente vinculação com as projeções econômicas do cenário atual, visto que o período decorrente entre o preço praticado e as propostas apresentadas não foi suficiente para que os itens licitados quase duplicassem de valor (em menos de um ano), mesmo considerando a inflação dos índices analisados. Reconhecemos a dificuldade exposta pela área demandante com relação a limitação de fontes para compor o preço final, no entanto, recomendamos que sejam adotados os menores valores encontrados, ainda que sejam apenas com base no IGP-M, de modo a assegurar o interesse público das aquisições. Também tal consideração poderá ser analisada antes do lançamento do Edital correspondente.<sup>19</sup> (grifo nosso)

*“Entendemos que a discrepância das cotações apresentadas pelos fornecedores em relação ao preço homologado do último pregão (...) implica em aumento não justificado do preço, sem correspondente vinculação com as projeções econômicas do cenário atual”,* avisou a área técnica do fundo.

Em outro parecer, a Controladoria Geral da União (CGU) reforçou: *“Observa-se que os valores obtidos (...) encontram-se em média 54% acima dos valores estimados”*. Alertas também foram feitos pela Advocacia-Geral da União (AGU).



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

**CGU**

Controladoria-Geral da União

Secretaria-Executiva

Controladoria-Regional da União no Estado de Mato Grosso do Sul



9.5. Por fim foram enviadas Cartas Consultas, com as especificações e informações do certame, mediante solicitação formal de cotação para diversas empresas, no intuito de conhecer os preços praticados atualmente no mercado. Pesquisas de preços apenas com fornecedores, em especial quando se trata de RPN, em que os quantitativos registrados são vultuosos e com impacto relevante, portanto, não são aconselhadas. Reconhece-se que deveria se construir os preços referenciais também com consultas a painéis públicos e com base em outras licitações similares. No entanto, quando tratamos dos ônibus escolares do Programa Caminho da Escola, tem-se uma justificativa plausível para realizar a pesquisa apenas com fornecedores: há poucos fabricantes nacionais de ônibus e os ônibus especificados possuem características únicas.<sup>12</sup> (original sem grifo)

Em paralelo, observa-se a presença de alguns elementos potencialmente facilitadores à cartelização na aquisição de Ônibus Rurais Escolares pelo FNDE, tais como: a estabilidade na demanda e repetitividade das compras públicas (Programa Caminho da Escola); e o número restrito de concorrentes (forte concentração de mercado no setor de fabricação de ônibus<sup>13</sup>).<sup>14</sup>

Como se vê do extrato colacionado, a CGU avisou que o edital poderia favorecer a prática de cartel entre as empresas fornecedoras e recomendou que fosse seguida uma instrução normativa do Ministério da Economia. Pela regra sugerida, o cálculo do preço deveria se basear em valores de licitações anteriores.

Portanto, o processo da concorrência, ao que o Estadão teve acesso, mostra que o FNDE atropelou as orientações dos órgãos de controle e da própria área técnica, que apontaram risco de sobrepreço nos valores dos ônibus que o governo aceita pagar, indicando ainda a atuação direta de um dos diretores do órgão, Garigham Amarante na definição dos valores superestimados: em ao menos dois despachos, o diretor teria determinado o prosseguimento do processo, com pequenos ajustes, mas mantendo os preços inflados, apesar dos alertas de sobrepreço.

Mesmo após as ponderações, Garigham Amarante e Marcelo Ponte assinaram despacho dando prosseguindo ao certame: *“Aprovamos o Termo de Referência, o Estudo Técnico Preliminar e a Pesquisa de Preços, bem como autorizamos a reabertura do procedimento licitatório”*, informa a notícia veiculada.

Ainda segundo o veiculado, o pregão eletrônico para a compra dos ônibus foi iniciado por ordem de Garigham Amarante, que é diretor de Ações Educacionais do Fundo. O edital teria por objetivo criar uma ata de registro de preços para ônibus rurais escolares de quatro tipos – veículos com capacidade para 29, 44 e 59 assentos.

Nesta modalidade, as empresas vencedoras concordam em vender uma certa quantidade de cada um dos ônibus em disputa por um determinado valor – quem oferece o preço mais barato consegue o contrato. Uma vez registrada a ata, os ônibus podem ser



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

comprados por prefeituras e governos estaduais de todo o País pelo preço ajustado, sem necessidade de nova licitação. **A sessão virtual em que as empresas farão os lances está marcada para às 10 horas do dia 05/04/2022.**

Ao recusar o preço máximo original estimado pela área técnica, a diretoria de Garigham Amarante alegou que corrigir os valores pela inflação não refletiria “os impactos da pandemia” e “o aumento do dólar em uma indústria dependente da importação de peças”.

Vale considerar que o Programa Caminho da Escola, voltado a estudantes residentes, prioritariamente, em áreas rurais, objetiva renovar, padronizar e ampliar a frota de veículos escolares das redes municipal, do DF e estadual de educação básica pública.

Portanto, tal política pública é relevantíssima na medida em que auxilia na diminuição do abandono dos estudantes das salas de aula, em especial nas regiões rurais de estradas precárias e de difícil deslocamento.

Verifica-se ademais, que as condutas lesivas adotadas pelos gestores do FNDE, caracterizam claro e explícito desvio de finalidade no trato da coisa pública, já que há fortes indícios de que tem como objetivo, de forma imoral e ilícita, despender dinheiro público de forma irregular de importante programa de fomento à educação.

Trata-se de grave desvio de finalidade, em afronta à probidade administrativa, em que a ação administrativa é utilizado para fins ilegais e imorais, distantes do interesse público.

Ora, a Administração Pública, inclusive a indireta, deve levar em conta na prática dos atos promovidos por seus administradores os princípios constitucionais estabelecidos na Constituição Federal de 1988:

"Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de **legalidade**, impessoalidade, **moralidade**, publicidade e **eficiência** (...)" (g.n).

A respeito do que se afirma, é importante trazer à baila o trecho da decisão exarada nos autos do processo 0002667-13.2008.4.01.0000 (2008.01.00.004136-2) – Remessa de Ofício - (TRF1 – 5ª Turma – Des. João Batista Moreira – 13.08.14) que disse:

“(…)

Já tive oportunidade de escrever que “o desvio de finalidade acontece quase sempre com cobertura da lei literalmente interpretada, tanto que sua demonstração se faz indiretamente, por meio de indícios”. Do desvio de finalidade “não são deixados vestígios concretos ou, quando o são, ficam nos escaninhos reservados da administração, de modo que na maioria dos casos sua prova cabal não poderá ser feita pelo cidadão, ainda que aceite o ônus. No início, o Conselho de Estado da França mostrou-se excessivamente



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

tímido na apreciação do desvio de finalidade, só aceitando sua demonstração por meio de provas irrefutáveis. Depois, tornou-se mais audacioso, admitindo o convencimento por meio de prova indireta e do feixe convergente de indícios ou sintomas”. A violação, no desvio de finalidade é, antes, ao princípio da moralidade que ao princípio da legalidade. (...)

Como se verifica, é verdade que todo ato administrativo pressupõe-se decorrente do interesse público. Essa ilação deriva logicamente dos limites que servem de balizamento da atividade estatal e cujo estudo se insere nos cânones dos princípios que a informam, especialmente o da legalidade. Sendo-lhe afetos esses princípios informadores como elementos de validação, nesse aspecto e somente nesse aspecto, pode-se afirmar sempre vinculado o agir da Administração. Vinculado à consecução do interesse público. Não é, contudo, a realidade que se mostra na presente Representação.

Tais fatos ensejam o necessário controle externo desta Corte de Contas de todos os ritos e da sistemática interna do FNDE relativos ao processo de licitação, com o intuito de verificar se os normativos vigentes realmente estão sendo cumpridos, inclusive a necessidade de suspender todas as ações em andamento. Notadamente, também se faz necessária, relevante e pedagógica a responsabilização dos gestores pelos prejuízos eventualmente causados à União.

### 5. DA MEDIDA CAUTELAR

Diante do iminente perigo desta operação do prosseguimento de licitação com fortes indícios de irregularidades, conforme aludido anteriormente, evidencia-se a necessária e urgente atuação desta Corte de Contas no sentido de suspender o pregão eletrônico agendado para o dia 05/04/2022.

Evidente, portanto, a necessidade de suspender atos que possam culminar com dispêndio de dinheiro público e prejuízo ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, para que se avalize a regularidade da contratação nos moldes que estão sendo praticados.

Fundamenta-se a presente solicitação no Regimento Interno do TCU o qual prevê a possibilidade de adoção de medida cautelar nestes casos:

Art. 276. O Plenário, o relator, ou, na hipótese do art. 28, inciso XVI, o Presidente, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, poderá, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, com ou sem a prévia oitiva da parte, determinando, entre outras providências, a suspensão do ato ou do procedimento impugnado, até que o Tribunal decida sobre o mérito da questão suscitada, nos termos do art. 45 da Lei nº 8.443, de 1992.



## **CÂMARA DOS DEPUTADOS**

### **6. CONCLUSÃO E PEDIDO**

Diante do exposto, e com base no art. 276 do Regimento Interno do TCU, requer:

- i. Seja determinada medida cautelar para suspender o pregão eletrônico do Programa Caminho na Escola para a compra de até 3.850 veículos agendado para o dia 05/04/2022, até que tenham a sua regularidade, viabilidade e transparência fiscalizadas por esta Corte de Contas, mormente no que diz respeito ao risco de sobrepreço nos valores, apontados pelos órgãos de controle e área técnica;
- ii. Que, impossibilitada a suspensão do certame oportunamente e, caso sejam executadas novas fases do processo, sejam suspensas as etapas seguintes e impedida a sua conclusão com celebração e assinatura do contrato com a concorrente vencedora;
- iii. Ad argumentandum, não sendo viável a suspensão dos atos licitatórios em questão, sejam os mesmos anulados e adotado procedimento específico e provisório, devidamente orientado e acompanhado por essa Corte de Contas e pela Controladoria Geral da União, para que a prestação do serviço de transporte escolar não seja susgado em prejuízo dos seus destinatários;
- iv. Que esta Corte de Contas fiscalize a regularidade do processo de licitação, ora denunciado, inclusive a responsabilidade dos agentes políticos e administradores envolvidos;
- v. Que seja analisada a abertura de tomada de contas especial sobre a prestação do serviço de transporte escolar dos anos de 2021 e deste ano de 2022.
- vi. Requer a adoção das providências legais para apuração de responsabilidade penal, civil e administrativa dos gestores e de terceiros envolvidos com os atos objeto desta representação, na forma da legislação em vigor.
- vii. Requer a adoção das demais medidas cabíveis de competência desta Corte; e
- viii. Requer sejam comunicados à autora da presente Representação os respectivos encaminhamentos.

Pede deferimento.

Brasília, 04 de abril de 2022.

**REGINALDO LOPES**  
Deputado Federal - PT/MG